



Onderwijshuisvesting... en nu aan de slag

voorstel Landelijke Vereniging van Onderwijsadviseurs

m e i 2 0 1 9

INHOUD

	INTRODUCTIE	4
1	KANTTEKENINGEN	11
2	VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE	15
3	INVESTERINGSVERBOD PRIMAIR EN SPECIAAL ONDERWIJS	26
4	FINANCIERING EN VERDELING KOSTEN	32
5	CONCLUSIE	40
	BIJLAGE: VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO	45



INTRODUCTIE

DE LANDELIJKE VERENIGING VOOR ONDERWIJSADVISEURS

WIE IS DE LVO? De LVO is een vereniging voor lokale onderwijsadviseurs. Het is een deskundigenorganisatie met een grote dosis kennis, ervaring en expertise op het gebied van (lokaal) onderwijs-, educatie- en jeugdbeleid. De leden zijn voornamelijk werkzaam binnen de lokale overheid. Enkelen ook als zelfstandig adviseur bij vooral de lokale overheden.

De gemeentelijke rol op het gebied van onderwijs is de afgelopen jaren kleiner geworden, maar niet minder belangrijk. Een groot aantal taken, met name die jeugd en jongvolwassenen aangaan, is onder verantwoordelijkheid van de gemeente gebracht. Jongeren zonder startkwalificatie hebben moeite om blijvend in hun eigen onderhoud te voorzien. De LVO adviseurs verbinden vanuit hun professie de verschillende beleidsvelden jeugdbeleid en onderwijs met elkaar. Als een netwerkorganisatie maakt dit de LVO uniek.

Daarnaast brengt de LVO gemeentelijke beleidsvragen onder de aandacht van onder meer de VNG en rijksoverheid. LVO adviseurs onderhouden vanzelfsprekend contacten met collega's die werkzaam zijn in verschillende bedrijven die actief zijn op het beleidsveld van jeugd en onderwijs en met onderwijsinstellingen zelf.

Op de website van de LVO (http://www.lvo-onderwijs.nl/nl/pages/10-over_lvo) kunt u lezen waarmee de LVO zich onder andere bezighoudt. Op de site is ook een groot aantal publicaties van de LVO te vinden.

RAPPORTAGE ‘ONDERWIJSHUISVESTING, EN NU AAN DE SLAG’

HUISVESTINGSVOORSTEL LVO Dit voorstel van de LVO is mede een reactie op het huisvestingsvoorstel van de VNG, PO-raad en VO raad dat de basis is geweest om de minister van onderwijs te adviseren een drietal elementen uit de huidige onderwijswetten te wijzigen.

GEDEELD ADVIES De LVO deelt het advies van de VNG, PO-raad en VO-raad om:



1. Een Integraal Huisvestingsplan (IHP) onderwijs verplicht te stellen
2. Renovatie als een alternatief voor vervangende nieuwbouw op te nemen als een voorziening in de onderwijshuisvesting
3. Het investeringsverbod voor het Primair en het Speciaal (Voortgezet) onderwijs op te heffen

ANDER INZICHT De LVO heeft ook inhoudelijke kritiek op het voorstel van de VNG, PO-raad en VO raad. Specifiek op het punt van de renovatie en de bijbehorende bekostiging biedt het voorstel geen oplossing.



De opdrachtgevers (VNG, PO-raad en VO- raad) zijn er onvoldoende in geslaagd de belangentegenstellingen tussen de partijen te overbruggen. De penvoerder van de rapportage, HEVO, doet daarbij op verschillende plaatsen in het voorstel de werkelijkheid geweld aan. Zo wordt gesteld dat nieuwbouw in de wetgeving niet is gedefinieerd, hetgeen in de trits onderwijswetten en (model)verordening VNG onjuist is. Ook wordt renovatie in de wet niet geregeld, hetgeen onjuist is. Via de onderhoudsbekostiging is het onderhoudsaandeel van ‘renovatie’ geregeld. Inderdaad is het vernieuwingsaandeel binnen een renovatie niet afgedekt (bron: kamerstukken met betrekking tot doordecentralisatie onderwijshuisvesting van Rijk naar gemeenten in 1997).

De gekozen klassieke manier om te komen tot een wetswijziging leidt naar de mening van de LVO tot verlies van waardevolle tijd voor de verbetering van de kwaliteit van onderwijshuisvesting. Een tijdsverlies dat onnodig is. Via de verordening materiële en financiële gelijkstelling had -met uitzondering van het investeringsverbod- een oplossing voor ‘renovatie’ bereikt kunnen worden. Een aangepaste coulance regeling is mogelijk aangezien het veelal gaat om een juridisch (voor gemeenten) niet verplichte nieuwbouw.

RAPPORTAGE 'ONDERWIJSHUISVESTING, EN NU AAN DE SLAG'

HOE DIT VOORSTEL TE LEZEN Het huisvestingsvoorstel van de LVO is opgedeeld in vijf hoofdstukken:

- **Hoofdstuk 1** behandelt de kanttekeningen die de LVO plaatst bij het huidige huisvestingsvoorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad. Het gaat daarbij om onderwerpen als het verplichte IHP en het investeringsverbod voor schoolbesturen. Hoewel de drie adviezen aan de minister gedeeld worden, plaatst de LVO wel enige kanttekeningen bij de opzet en keuzes. Deze kanttekeningen zijn te zien als aspecten die bij verdere uitwerking aandacht vragen.
- **Hoofdstuk twee** gaat in op de centrale aspecten van het huisvestingsvoorstel van de LVO: vervangende nieuwbouw en vernieuwbouw / renovatie. Ook behandelt dit hoofdstuk de spanning tussen onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbesturen) en huisvesting (verantwoordelijkheid gemeente).
- **Hoofdstuk 3** behandelt het investeringsverbod voor schoolbesturen. Hierbij worden juridisch gezien vragen gesteld bij de toepassing van artikel 148 WPO gelet op het feit dat er slechts in een zeer beperkt aantal gevallen

sprake is van juridisch verplichte (vervangende) nieuwbouw voor gemeenten, namelijk alleen als daartoe een reden is op technische gronden. De vraag is aan de orde of met een aanpassing van de coulanceregeling door de minister, in combinatie met begrenzing of beperking van de toegestane investeringsbijdrage, niet sneller een verbetering kan worden bereikt. Immers Rijk en schoolbesturen willen niet dat de gemeente haar taak kan verzuimen en daardoor onderwijsmiddelen moeten worden ingezet om de gemeentelijke taakverantwoordelijkheid te bekostigen.

- **Hoofdstuk vier** gaat over de financiering en de verdeling van de kosten tussen gemeenten en schoolbesturen en wat dit betekent voor de investeringsbijdrage die aan schoolbesturen kan worden gevraagd. Een verplichte bijdrage bij vernieuwing van de onderwijshuisvesting evenals inzicht bieden in de MJOP door schoolbesturen.
- In **hoofdstuk vijf** wordt de rapportage samengevat, trekken we conclusies en doen we aanbevelingen tot verbetering van het proces van de onderwijshuisvesting.

RAPPORTAGE 'ONDERWIJSHUISVESTING, EN NU AAN DE SLAG'

RELATIE LVO-VOORSTEL TOT HUISVESTINGSVOORSTEL VNG/PO- EN VO.

Het huisvestingsvoorstel van de LVO en de uitnodiging voor de jaarbijeenkomst van de sectie FMH van de LVO heeft in eerste instantie gezorgd voor enige onrust. Deels is deze onrust weggenomen nadat meer informatie is gedeeld over het voorstel, deels blijft deze onrust aangezien de LVO pleit voor verplichte bijdrage van schoolbesturen bij vernieuwbouw of juridisch niet verplichte nieuwbouw.

HOE KAN DIT VOORSTEL WORDEN GEZIEN.

A. Het voorstel is een handreiking aan VNG/PO- en VO raad.

In deze benadering vormt de inhoud van deze notitie een uitwerking van de onderdelen die in het huisvestingsvoorstel van VNG/PO- en VO raad nader moeten worden uitgewerkt. Als LVO gaat hier de voorkeur naar uit.

De inhoudelijke verruiming van de mogelijkheden (criteria) om te komen tot (vervangende) nieuwbouw biedt meer ruimte voor serieuze renovatie of vernieuwbouw. Deze verruiming is voor de LVO echter onlosmakelijk gekoppeld aan een verplichte inbreng van de in 2005 (VO) en 2015 (PO en SO) overgehevelde onderhoudstaak en budgetten. Het argument daarvoor is dat het hier middelen betreft met een MJOP karakter, die bij niet benutting

vrijvallen in geval van juridisch niet verplichte nieuwbouw of bij 'renovatie'. Van schoolbesturen mag worden verwacht dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de overgehevelde huisvestingstaken.

B. Gemeenten kunnen het voorstel zelfstandig en concurrerend gebruiken.

Door de inhoud van deze notitie in te brengen in de verordening financiële en materiële gelijkstelling zijn gemeenten in staat de onderhoudsplicht uit de onderwijswetten voor schoolbesturen voorop te stellen. Dat betekent dat gemeenten die in 2005 en 2015 overgehevelde budgetten (€16 per m² BVO) als uitgangspunt kunnen nemen bij de vernieuwing van onderwijsaccommodaties. Door uit te gaan van een 'toeslag' bovenop de onderwijsmiddelen van schoolbesturen is vernieuwing dan mogelijk.

- Renovatie of vernieuwbouw van de bestaande huisvesting
- Juridisch niet verplichte (vervangende) nieuwbouw.

Op deze wijze kan worden voorkomen dat onderwijsveld en ministerie gezamenlijk taken bij gemeenten kunnen beleggen die tot extra tekorten in het gemeentefonds leiden. Tegelijkertijd geeft het ruimte voor de dringend wenselijke kwaliteitsverbetering van de onderwijsgebouwen.

RAPPORTAGE 'ONDERWIJSHUISVESTING, EN NU AAN DE SLAG'

C. Het voorstel vormt een overbrugging tot de wetswijzigingen.

Deze mogelijkheid van de notitie kreeg op 5 april jl. tijdens de jaarbijeenkomst van de sectie FMH, de handen niet op elkaar. Om deze reden, diepen we deze gebruiksmogelijkheid van de notitie niet verder uit.

CENTRAAL DILEMMA Om alvast de nieuwsgierigheid te prikkelen: het overzicht hiernaast geeft weer op welke onderdelen de huisvestingsvoorstellen van de VNG / PO-raad / VO-raad en van de LVO overeenkomen dan wel verschillen. Het LVO voorstel formuleert voorstellen voor het oplossen van het centrale dilemma.

	Huisvestingsvoorstel VNG / PO-raad / VO- raad	Huisvestingsvoorstel LVO
IHP	✓	✓
Investeringsverbod	✓	✓
Renovatie / nieuwbouw	✓	✓
Voorwaarde renovatie	Alternatief voor vervangende nieuwbouw	Zelfstandige voorziening
Wanneer vervangende nieuwbouw		
-> technische conditie	Conditie 4 of 5	Conditie 3, 4 of 5
-> functionaliteit	-	✓
-> binnenklimaat	-	✓
-> duurzaamheid	-	✓
Bijdrage scholen	0% mogelijk	verplichte inbreng 20 - 30%

UITGEBREIDE INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1			
Kanttekeningen op huisvestingsvoorstel VNG, PO- en VO-raad	11	3.2. Bezwaren huidige wetgeving	27
		3.2.1 <i>Effect in de praktijk</i>	28
Hoofdstuk 2		3.2.2 <i>Voorstel aangepaste Coulanceregeling</i>	29
Vervangende nieuwbouw & Vernieuwbouw / renovatie	15	3.3 Maximering investeringsbijdrage schoolbesturen	30
2.1 Huidige situatie, definitie vervangende nieuwbouw, geen renovatie	17	Hoofdstuk 4	
2.2 Knelpunten huidige wet- en regelgeving, herdefinitie van de vraag	18	Financiering en verdeling van kosten	32
2.2.1 <i>Herdefinitie van de vraag</i>	19	4.1. Huidige situatie	33
2.2.2 <i>Renovatie in VNG voorstel geen alternatief vanwege ontbreken herdefinitie vervangende nieuwbouw</i>	20	4.1.1 <i>Stelsel</i>	33
2.3 Vervangende nieuwbouw	20	4.1.2 <i>Bouwkostenniveaus en normbedragen</i>	36
2.3.1 <i>Huidige bepaling noodzaak vervangende nieuwbouw en knelpunten</i>	20	4.2 Effecten huisvestingsvoorstel op financiering	36
2.3.2 <i>Voorstel: nieuwe bepaling voor noodzaak vervangende nieuwbouw</i>	21	4.3 Gezamenlijke financiering onderwijshuisvesting	37
2.4 Renovatie, regelen in de verordening	23	4.3.1 <i>Verplichte inzet van onderhoudsmiddelen van de schoolbesturen</i>	37
2.5 Afwegingskader renovatie - nieuwbouw	24	4.3.2 <i>Schematische weergave keuzemodel financiering onderwijshuisvesting</i>	38
		4.3.3. <i>Meer jaren onderhoudsplanung</i>	39
Hoofdstuk 3		Hoofdstuk 5	
Investeringsverbod Primair en Speciaal Onderwijs	26	Conclusie	40
3.1 Huidige situatie	27		



HOOFDSTUK 1
KANTTEKENINGEN

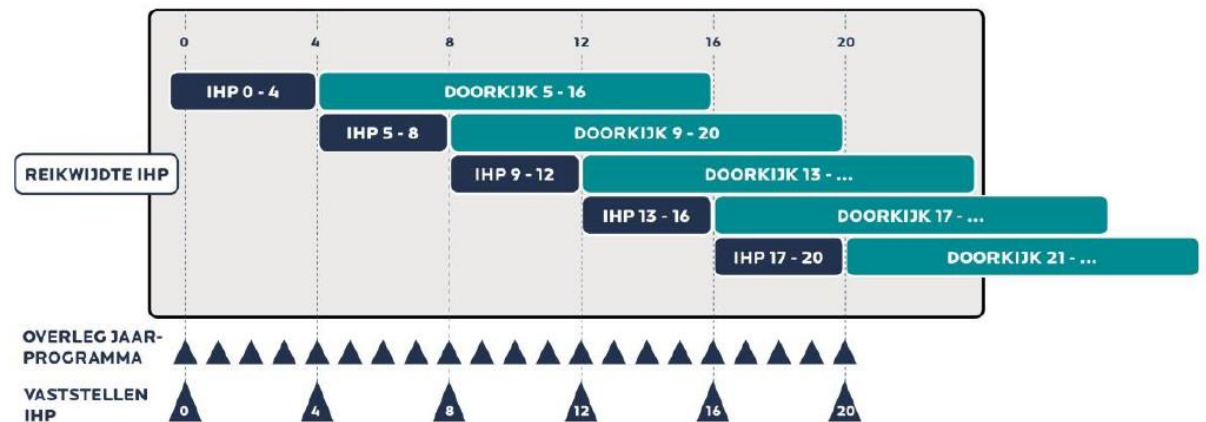
KANTTEKENINGEN HUISVESTINGSVOORSTEL VNG / PO-RAAD / VO-RAAD

SAMENVATTING HUISVESTINGSVOORSTEL VNG / PO-RAAD / VO-RAAD

Partijen geven aan dat het huidige stelsel is gebaseerd op een eenjarige cyclus op basis van aanvragen. Dit biedt minder mogelijkheden tot het ontwikkelen van een beleidsrijke, integrale en meerjarige visie op onderwijs en onderwijshuisvesting. Daarnaast biedt het schoolbesturen onvoldoende (rechten) en zekerheid voor de toekomst van hun huisvesting. Ook draagt dit een risico in zich van niet efficiënte investeringen, waardoor de beoogde kwaliteit van de huisvesting niet wordt bereikt. In het veld leeft de wens om de wet- en regelgeving te overstijgen in plaats van enkel de regels maar strikt toepassen.

Partijen stellen een verplicht en meerjarig IHP voor dat in overleg tussen gemeente en schoolbesturen tot stand komt met een doorlooperperiode in totaal 16 jaar, verdeeld in een eerste concrete fase van 4 jaar en een vervolgfase van 12 jaar. De financiële middelen voor de eerste 4 jaar worden meerjarig vastgelegd. Het IHP is voortschrijdend. De periode waarvoor de raad middelen vastlegt is 4 jaar en loopt over de IHP periode van jaar 2 tot en met jaar 6.

Partijen koppelen een jaarlijks uitvoeringsprogramma aan het IHP met een mogelijkheid van afwijking in geval van calamiteiten. Het uitvoeringsprogramma wordt in het OOGO besproken. De verankering in de wetgeving leidt dan tot aanpassing van de jaarcyclus in de WPO, de WVO en de WEC, evenals aanpassing op het gebied van 'het programma'(WPO art.95, WVO art. 76f en WEC art. 93). Een schematisch overzicht van de voorgestelde IHP cyclus is hieronder opgenomen.



KANTTEKENINGEN HUISVESTINGSVOORSTEL VNG / PO-RAAD / VO-RAAD

Het huisvestingsvoorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad behandelt aansluitend het begrip ‘renovatie’. Hiertoe wordt de huidige situatie beschreven, wordt een definitie gegeven van renovatie en wordt een afwegingskader voor renovatie beschreven. Het voorstel gaat vervolgens in op het investeringsverbod in het primair en speciaal onderwijs en de financiering en verdeling van bijbehorende kosten.

KANTTEKENING 1 De rapportage van de VNG, PO-raad en VO-raad miskent de basis van onderlinge concurrentie. Niet fragmentatie van de huisvesting, doch de mogelijkheden die de Grondwet opent en de bekostiging van de scholen op basis van leerlingenaantallen van rijkswege. Huisvesting is een gevolg van deze basisopzet. Verder wordt miskent dat strikte toepassing van de wet- en regelgeving haar basis vindt in de historisch gezien sterke koppeling van de onderwijshuisvesting aan de bekostiging ervan.

KANTTEKENING 2 Een verplicht meerjarig IHP doet geen recht aan de lokale verantwoordelijkheid (kern van de doordecentralisatie) voor de onderwijshuisvesting. Als LVO bepleiten we minimaal een wettelijk vastgelegde afwijkmogelijkheid van de verplichte termijnen. De afwijkmogelijkheid moet lokaal ingevuld worden en moet worden gedragen door een gekwalificeerde meerderheid (denk aan 2/3) van de in het OOGO deelnemende partijen.

KANTTEKENING 3 Dat mede de VNG een voorstel doet waarin besluitvorming over onderwijshuisvesting door de gemeenteraad over haar eigen raadsperiode heengaat en een andere raadsperiode beslaat, is opvallend. Daarnaast worden in het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad hulpinstrumenten benoemd, die exclusief door de firma HEVO zijn ontwikkeld en door HEVO worden geëxploiteerd. Dit is een onwenselijke situatie. Daarmee wordt met publiek geld een monopolie positie en de positie van een *preferred supplier* gefaciliteerd. Een combinatie van NEN 2767 en NEN 8021 lijkt logischer, danwel dienen de door HEVO ontwikkelde instrumenten vrijelijk beschikbaar te worden gesteld en de achterliggende algoritmen vrijgegeven te worden.

KANTTEKENINGEN HUISVESTINGSVOORSTEL VNG / PO-RAAD / VO-RAAD

KANTTEKENING 4 Het onderwijsveld, al dan niet gebruikmakend van of belemmerd door het investeringsverbod, is beperkt in de mogelijkheden om te investeren vanwege een tekort aan middelen voor materiële instandhouding. Zie daartoe de rapportage van Berenschot in samenwerking met ICSadviseurs, uit 2016:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/01/16/rapportage-evaluatie-van-de-materiele-instandhouding-in-het-primair-onderwijs-2010-2014/rapportage-evaluatie-van-de-materiele-instandhouding-in-het-primair-onderwijs-2010-2014.pdf>

Op het punt van het huidige investeringsverbod en mogelijke aanpassingen is de LVO van mening dat het investeringsverbod op dit moment niet persé in de weg staat vanwege het juridisch niet verplichte karakter van (vervangende) nieuwbouw in de meeste gevallen. Ook de uitleg van artikel 148 van de wet Primair onderwijs, evenals de accountantsregels voor het onderwijs, zijn niet eenduidig. Zie hiertoe ook de bijlage bij dit voorstel, waarin een verkenning wordt gedaan naar het investeringsverbod in het primair onderwijs.

KANTTEKENING 5 Op basis van het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad is de minister geadviseerd 'renovatie' als een voorziening in de wet op te nemen. Renovatie dient hierbij een alternatief te zijn voor (vervangende) nieuwbouw. Dit is niet mogelijk zonder het veranderen van de juridische criteria om de noodzaak voor (vervangende) nieuwbouw te bepalen. Dit kan een uitbreiding van de verplichtingen van de gemeentelijke voorzieningen in de huisvesting betekenen. Daarnaast is de LVO van mening dat daar waar (vervangende) nieuwbouw op andere gronden wordt overwogen, bijvoorbeeld vanwege verduurzaming of functionele verbetering, de middelen die in 2015 zijn overgeheveld naar de schoolbesturen verplicht moeten worden ingezet voor (vervangende) nieuwbouw of voor renovatie.



HOOFDSTUK 2

VERVANGENDE NIEUWBOUW & VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

INTRO In tegenstelling tot het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad, wil de LVO de toetsingscriteria voor vervangende nieuwbouw veranderen.

Reden hiervoor is dat het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad vervangende nieuwbouw voorop stelt. Renovatie of vernieuwbouw zijn een volwaardig alternatief voor vervangende nieuwbouw. Dat wil zeggen in die gevallen waarin vervangende nieuwbouw van toepassing is. In het kader van onder meer duurzaamheid, hergebruik en een verantwoorde omgang met schaarse grondstoffen, is een renovatie te prijzen.

Zonder het veranderen van de criteria voor het toekennen van vervangende nieuwbouw, struikelt een voorstel voor renovatie bij de eerste drempel. In het huidige stelsel wordt vervangende nieuwbouw namelijk enkel op technische gronden toegekend. In het merendeel van de gevallen is de technische staat van de onderwijsgebouwen goed. Zie hiertoe de kamerbrief van minister Slob van december 2017:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/13/kamerbrief-met-rapport-monitor-onderwijshuisvesting-primair-onderwijs-en-voortgezet-onderwijs>

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

2.1 HUIDIGE SITUATIE, DEFINITIE VERVANGENDE NIEUWBOUW, GEEN RENOVATIE

Op dit moment worden in de wet (WPO, WVO en WEC) de volgende voorzieningen beschreven die voor bekostiging in aanmerking komen:

- Nieuwbouw, een bestaand gebouw of een deel daarvan, verplaatsing van een bestaand gebouw of een deel daarvan, terreinen alsmede eerste aanschaf van leer- en hulpmiddelen en meubilair
- Uitbreiding van de hierboven genoemde voorzieningen
- Medegebruik van een ruimte geschikt voor onderwijs
- Herstel van constructiefouten aan gebouw of aan terrein
- Herstel en vervanging in verband met schade aan gebouw, leer- en hulpmiddelen en meubilair in geval van bijzondere omstandigheden

Volgens de gewoonlijk gehanteerde interpretatie van bovenstaande opsomming van begrippen valt 'renovatie' niet onder de voor bekostiging in aanmerking komende voorzieningen. 'Nieuwbouw' wordt gedefinieerd in de verordening, die de gemeenteraad volgens de onderwijswetten verplicht is vast te stellen.

In de (model)verordening voorzieningen onderwijshuisvesting wordt nieuwbouw in artikel 2 gedefinieerd als:

- Nieuwbouw als een school voor het eerst voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht door de minister (stichting) *of*
- Nieuwbouw om een gebouw waarin een school is gehuisvest geheel of gedeeltelijk te vervangen, al dan niet op dezelfde locatie

Dat volgens VNG, PO-raad en VO-raad nieuwbouw niet wordt gedefinieerd is dan ook niet juist. Het is juist dat dit niet in de wet zelf gebeurt, maar de (model)verordening maakt via de wet vanaf 1997 deel uit van het stelsel van de onderwijshuisvesting.

Vernieuwbouw of renovatie komen niet voor in de wet- en regelgeving. In de wetgeving wordt aansluitend nog de onderhoudsplicht voor gebouw en terrein primair bij de schoolbesturen gelegd via de artikelen 106 WPO, 76q WVO en 104 WEC.

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

Voor de toekenning van voorzieningen vormt het nalaten van onderhoud een weigeringsgrond (art 100 WPO, art 7k WVO en 98 WEC).

“Een voorziening in de huisvesting kan tevens worden geweigerd, indien de voorziening als gevolg van het verwijtbaar nalaten van noodzakelijk onderhoud in een slechte bouwkundige staat verkeert of indien de voorziening nodig is voor herstel van schade die is veroorzaakt door schuld of toedoen van het bevoegd gezag.”

2.2 KNELPUNTEN HUIDIGE WET- EN REGELGEVING, HERDEFINITIE VRAAG?

In het algemeen is er ten aanzien van de bekostiging van het reguliere onderhoud gedurende de 'normale' levensduur van een gebouw (tussen 40 en 60 jaar) geen onduidelijkheid. Middelen voor onderhoud zijn in de reguliere bekostiging van het onderwijs opgenomen als onderdeel van de materiële instandhouding. Schoolbesturen dienen daaruit het onderhoud aan de schoolgebouwen te bekostigen en moeten daarvoor op basis van de onderwijswetten middelen reserveren passend bij de door hen vastgestelde meerjaren onderhoudsplannen.

Bovenstaande passage is afkomstig uit het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad en illustreert het standpunt van de LVO over de koppeling tussen (strikte) toepassing van de regelgeving en de bekostiging. Een overzicht van het huidige verantwoordelijkheids- en bekostigingsstelsel voor onderhoud van schoolgebouwen is opgenomen in hoofdstuk 4. Op grond van de huidige wet- en regelgeving is er geen enkele onduidelijkheid over de kosten voor onderhoud en/of aanpassing. De onderhouds- en instandhoudingsplicht van de gebouwen wordt voorop gesteld en is bij het schoolbestuur gelegd. Op het moment dat een gebouw technisch aan vervanging toe is, is dat de verantwoordelijkheid van de lokale overheid. De noodzaak voor vervanging is opgenomen in de (model)verordening, bijlage 1.

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

2.2.1 HERDEFINITIE VAN DE VRAAG

Waar kennelijk op dit moment onduidelijkheid over bestaat, is de vraag welke partij verantwoordelijk is voor de bekostiging van de grootschalige aanpassingen van bestaande schoolgebouwen waarbij de technische staat van de onderwijsgebouwen op orde is, maar de gebouwen verbetering behoeven op het vlak van:

- binnenklimaat conform eisen huidige bouwbesluit uit 2012/2015
 - duurzaamheid conform huidige eisen en komende ambities
 - functionele indeling en functionaliteit van de huidige onderwijsgebouwen
- en die** niet de levensduur van 60 jaar hebben gehaald

Het betreft gebouwen die technisch niet in een slechte staat verkeren, maar waar niet wordt voldaan aan de prestatie-eisen van de huidige wet- en regelgeving en aan de eisen die we als samenleving tegenwoordig vanzelfsprekend vinden. Eisen die hun beslag hebben gekregen in de bouwregelgeving door middel van eisen voor binnenklimaat (frisse scholen), duurzaamheid (isolatie en energieverbruik) of in informele vastgelegde documenten, zoals onder andere de kwaliteitskaders voor PO en VO. Hierin is

door de belanghebbende partijen PO-raad en VO-raad een set van specificaties voor functionele onderwijsgebouwen beschreven waaraan op basis van de huidige inzichten voldaan zou moeten worden. Op basis van deze herdefinitie bestaat er onduidelijkheid over de uitleg en toepassing van de wet- en regelgeving ten aanzien van de onderhoudskosten die ontstaan aan het einde van de economische en functionele levensduur van een gebouw (tussen 40 en 60 jaar). Instandhouding van de aanwezige huisvesting leidt op enig moment tot de behoefte aan omvangrijk groot onderhoud.

Dan speelt de vraag om via renovatie of vervanging van het gebouw opnieuw beschikking te krijgen over adequate huisvesting voor de komende jaren. Het ontbreken van het begrip 'renovatie/vernieuwbouw' leidt daarbij nu tot onduidelijkheid en grote verschillen tussen gemeenten. Zowel in het al dan niet toepassen van renovatie als mogelijke maatregel als over de wijze van bekostiging daarvan. Deze verschillen zijn inherent aan de in 1997 overgedragen verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting aan gemeenten.

Vanwege de geschetste problematiek laten gemeenten en schoolbesturen nu kansen liggen om renovatie een volwaardige plaats te geven binnen de

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

onderwijshuisvesting. En dat terwijl benutting van bestaande onderwijsgebouwen vanwege hergebruik van schaarse materialen een beter en duurzamer alternatief kan zijn dan enkel nieuwbouw. Het investeringsverbod of de toepassing van dit verbod in het PO en SO helpt ook niet mee om tot renovatie van schoolgebouwen te komen.

2.2.2 RENOVATIE IN VNG VOORSTEL GEEN ALTERNATIEF VANWEGE ONTBREKEN HERDEFINITIE VERVANGENDE NIEUWBOUW

Als LVO stellen wij voor om de definitie van vervangende nieuwbouw te wijzigen. Immers, zoals hiervoor beschreven kan renovatie geen alternatief zijn voor vervangende nieuwbouw zolang de definitie van vervangende nieuwbouw niet wordt veranderd. Zoals beschreven in de kamerbrief van de minister van december 2017 is de technische staat van de meeste onderwijsgebouwen op orde. Willen we als samenleving, gemeenten en schoolbesturen dat gebouwen worden aangepast naar de huidige eisen, dan zijn extra criteria nodig waarmee het eenvoudiger wordt om vast te stellen wanneer vervangende nieuwbouw nodig is en wanneer renovatie (ook) mogelijk is. Aansluitend kan dan vernieuwbouw of renovatie als een alternatieve uitvoering of voorziening worden opgenomen in de wet.

2.3 VERVANGENDE NIEUWBOUW

2.3.1 HUIDIGE BEPALING NOODZAAK NIEUWBOUW EN KNELPUNTEN

De modelverordening onderwijshuisvesting hanteert het volgende criterium ter beoordeling voor de noodzaak om vervangende nieuwbouw toe te kennen:

" De noodzaak van vervangende bouw is aanwezig als op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat het schoolgebouw volgens de conditiemeting voldoet aan (de technische) conditie 5...."

Bovenstaande formulering betekent dat vervangende nieuwbouw en renovatie als alternatief op basis van voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad pas aan de orde is als er sprake is van een bouwtechnisch slechte conditie. Andere redenen om vervangende nieuwbouw toe te kennen zijn niet aanwezig. Worden andere criteria toegevoegd, dan leiden de voorstellen van de VNG, PO-raad en VO-raad tot extra kosten voor de gemeenten, tenzij de schoolbesturen de middelen uit de taakoverhevelingen (2005 en 2015) inzetten.

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

2.3.2 VOORTEK: NIEUWE BEPALING VOOR NOODZAAK VERVANGENDE NIEUWBOUW

Omdat vervangende nieuwbouw in de huidige wetgeving alleen mogelijk is op grond van een slechte technische conditie, komt een toekenning voor vervangende nieuwbouw zelden voor. Schoolbesturen zijn volgens de wet- en regelgeving verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderhoud en bij een goed uitvoeren van onderhoud kan het onderwijsgebouw, technisch gezien, op conditieniveau 3 langer in stand blijven dan 60 jaar. De LVO stelt dan ook voor om een nieuwe definitie op te stellen voor vervangende nieuwbouw. Hierbij worden naast de technische staat nog andere criteria toegevoegd om de noodzaak voor vervangende nieuwbouw of renovatie te bepalen.

Voorstel

De noodzaak van vervangende bouw is aanwezig als:

- Lid 1a. op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat het schoolgebouw volgens de conditiemeting voldoet aan de condities 3, 4 of 5 *en*
- Lid 1b. Het gebouw minimaal een leeftijd heeft bereikt van 40 jaar *en*
- Lid 1c. het gebouw niet voldoet aan de prestatie-eisen voor binnenklimaat voor nieuwbouw uit de vigerende bouwbesluiten, *en/of*

- Lid 1d. Het gebouw niet voldoet aan de prestatie-eisen voor duurzaamheid (isolatie) voor nieuwbouw uit de vigerende bouwbesluiten *en/of*
- Lid 1e. Functionele (omvang en indeling) aanpassingen overeenkomstig NEN 8021 noodzakelijk zijn gelet op toegankelijkheid, veiligheid, onderwijsvorm en onderwijsconcept van de school.

Lid 2.

In plaats van vervangende nieuwbouw kan het college van burgemeester en wethouders vernieuwbouw of renovatie van het bestaande gebouw toekennen. De noodzaak voor renovatie van het bestaande gebouw wordt getoetst aan dezelfde criteria als aangegeven onder lid 1a tot en met lid 1e. Bij vernieuwbouw of renovatie is het streven om voor alle gebouwonderdelen en elementen de prestatie-eisen voor nieuwbouw te behalen. Incidenteel is afwijking mogelijk, maar minimaal moeten de prestatie-eisen voor bestaande bouw uit het actuele bouwbesluit worden behaald. Een afweging tussen beide alternatieven wordt op basis van economische (lasten en uitgaven), maatschappelijke (lokale waarde) en of specifiek gebouwelijke waarden (bijvoorbeeld monumentale status) gemaakt door gemeente en schoolbestuur samen.

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

Lid 3

Schoolbesturen investeren de in 2005 (VO) en 2015 (PO en SO) aan hen verstrekte middelen voor onderhoud en aanpassingen (taakoverhevelingen) mede in vervangende nieuwbouw dan wel in een vernieuwbouw of renovatie van het bestaande onderwijsgebouw, waartoe wordt besloten op basis van de criteria op basis van lid 1a in combinatie met één of meer van de bepalingen 1b tot en met 1e.

Lid 4.

De eisen en/of aanpassingen die voortkomen uit de punten onder 1a tot en met 1e gaan vergezeld van een rapportage conform de NEN 2767 en 8021.



VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

2.4 RENOVATIE, REGELEN IN VERORDENING FINGEL MOGELIJK

Renovatie / vernieuwbouw willen wij als volgt definiëren:

'Renovatie of vernieuwbouw is een grootschalige en integrale aanpak bestaande uit activiteiten van groot, technisch en ingrijpend onderhoud (verantwoordelijkheid en middelen bij de schoolbesturen) en vernieuwing waaronder verbetering van het binnenklimaat, functionele aanpassingen van het gebouw en verduurzaming (middelen inzet gemeente) van een bestaand schoolgebouw met behoud van het casco. Het geheel van maatregelen is gericht op een levensduurverlenging variërend van minimaal 25 tot maximaal 40 jaar. Na renovatie/vernieuwbouw voldoet het gebouw opnieuw aan de kwaliteitseisen zoals opgenomen in het IHP.

De LVO is van mening dat renovatie een plaats kan krijgen binnen de wet- en regelgeving inzake de onderwijshuisvesting. Nodig is dat niet. Gemeenten kunnen ook de verordening 'Financiële en materiële gelijkstelling' gebruiken en door middel van een toeslagsysteem zowel aanvullende vergoeding beschikbaar stellen voor renovatie / vernieuwbouw als voor juridisch niet verplichte nieuwbouw. Renovatie mag daarbij een zelfstandige voorziening

worden, ook omdat renovatie van bestaand vastgoed uit het oogpunt van verduurzaming beter omgaat met schaarse materialen. Om te voorkomen dat de 'kennelijke' onduidelijkheid over de vraag of een voorgenomen renovatie een levensduur verlengende ingreep betreft of een incidentele gebouwaanpassing (groot onderhoud), is renovatie gedefinieerd. Uitgangspunt in dit voorstel is dat renovatie moet worden beschouwd als een volwaardig en zelfstandig alternatief voor nieuwbouw, in te zetten als maatregel (voorziening) voor onderwijsgebouwen tussen de 40 en 60 jaar oud.

Relatie met verduurzaming

In het kader van BENG is er bij duurzaamheid gekozen voor het meten / berekenen van de gebruiksgebonden CO₂ uitstoot van (onderwijs)gebouwen en dit is wettelijk geborgd. Een andere methode om CO₂ te meten is mogelijk. Daarbij wordt rekening gehouden met de CO₂ uitstoot die samenhangt met productie en keuze van materialen en gebouwen. Bij een dergelijke methode wordt naast het gebruik ook rekening gehouden met de CO₂ uitstoot die samenhangt met productie (bouwen). Een dergelijke methode leidt waarschijnlijk tot regelingen waarbij de nadruk komt te liggen op "renovatie en vernieuwbouw" boven nieuwbouw.

VERVANGENDE NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE

Bij renovatie is, naast het uitvoeren van aspecten van groot en ingrijpend onderhoud, ook sprake van 'vernieuwing van de huisvesting' doordat wordt voldaan aan nieuwe eisen voor huisvesting. Een 'afwegingskader renovatie / nieuwbouw' wordt gebaseerd op de relevante NEN normen 2767 en 8021. Door de afwegingscriteria na overleg met de schoolbesturen in het OOGO in de verordening op te nemen, hebben ze een duidelijke juridische status en liggen de uitgangspunten vast.

Om als volwaardig alternatief te kunnen gelden moet een in de verordening op te nemen renovatie leiden tot een startsituatie (of startconditie) die in kwalitatief opzicht gelijkwaardig is aan nieuwbouw en gericht is op een levensduurverlenging die ligt tussen de 25 en 40 jaar. Het bouwbesluit maakt een onderscheid tussen eisen voor bestaande bouw en eisen voor nieuwbouw. Afhankelijk van het toekomstperspectief van het (onderwijs)gebouw van 25 tot 40 jaar, kan een termijn voor levensduurverlenging in overleg tussen schoolbestuur en gemeente worden gekozen.

2.5 AFWEGINGSKADER RENOVATIE - NIEUWBOUW

Om te komen tot een eenduidig en bij het meerjarenprogramma passend perspectief en kwaliteitsniveau, is een afwegingskader nodig ter begeleiding van de keuze tussen beide mogelijke voorzieningen: nieuwbouw of vernieuwbouw / renovatie. Een dergelijk in de verordening vast te stellen afwegingskader dient ten minste de methodiek te omschrijven hoe gekomen wordt tot de keuze voor renovatie of vervangende nieuwbouw (businesscase).

Een businesscase dient objectieve en meetbare criteria te bevatten die tussen gemeente en schoolbesturen worden overeengekomen als onderdeel van de verordening. De NEN regelingen 2767 en 8021 horen bij de beoordelingen een rol te spelen. Het schema op de volgende pagina geeft het proces in onderlinge samenhang weer.

ONDERLINGE SAMENHANG NIEUWBOUW EN VERNIEUWBOUW / RENOVATIE



VERORDENING

- Leeftijd
- Kwaliteit
- Planning
- Financiering
- ,.....

RENOVATIECRITERIA



AFWEGINGSKADER

- Onderwijs
- Functioneel
- Maatschappelijk
- Planologie
- Financieel
- % €'s Nieuwbouw



BUSINESSCASE

renovatie

nieuwbouw

TOETSINGSIECRITERIA



HOOFDSTUK 3
INVESTERINGSVERBOD PRIMAIR EN SPECIAAL ONDERWIJS

INVESTERINGSVERBOD PRIMAIR EN SPECIAAL ONDERWIJS

3.1 HUIDIGE SITUATIE

Met betrekking tot de investeringsmogelijkheden van het bevoegd gezag vermeldt artikel 148 in de WPO het volgende:

'Het bevoegd gezag wendt het totaal van de in de artikelen 129, 134 en 137 bedoelde bedragen voor de kosten van materiele instandhouding en de personeelskosten uitsluitend aan voor de kosten van materiële instandhouding, personeelskosten van een school of personeelskosten in verband met de benoeming of tewerkstelling zonder benoeming van personeel, bedoeld in artikel 29 vijfde lid, dan wel mede voor die kosten van een van de andere scholen van dat bevoegde gezag.'

Hoewel de wettekst ruimte kan geven voor interpretatie, is deze bedoeld (en wordt deze in de praktijk als zodanig uitgelegd) als een verbod op investeringen in zaken anders dan omschreven. Daarmee is investeren in huisvesting voor schoolbesturen in het PO verboden. Deze bepaling is als amendement in de wet toegevoegd om te voorkomen dat voor onderwijs bedoelde middelen voor oneigenlijke doelen kunnen worden aangewend. |

Een gelijkkluidend verbod op investeringen is opgenomen in artikel 143 van de WEC, dat daarmee eenzelfde uitwerking heeft op scholen in het speciaal onderwijs. De Wet op het Voortgezet onderwijs kent geen investeringsverbod.

3.2 BEZWAREN HUIDIGE WETGEVING

Met de overheveling van de verantwoordelijkheden van het buitenonderhoud in het primair en speciaal onderwijs per 1 januari 2015, kan en mag een schoolbestuur investeren in de kwaliteitsverbetering van haar onderwijsgebouwen. Vanuit het vormgeven van de onderhoudsverplichting wordt zelfs verwacht van schoolbesturen dat zij dusdanig onderhoud en in stand houdende investeringen doen, dat er tijdens de levensduur van het gebouw sprake blijft van een voor het onderwijs adequate huisvesting.

Dat het samenspel van verantwoordelijkheden van schoolbesturen enerzijds en de verboden uit het huidige investeringsverbod anderzijds leidt tot onduidelijkheid, blijkt uit de wisselende waarderingen door de accountancy en inspectie in casuïstiek die handelt over de vraag in hoeverre het verbod reikt en op welke wijze gehandhaafd moet worden. Dit leidt in de praktijk tot wisselende oordelen op vergelijkbare situaties.

INVESTERINGSVERBOD PRIMAIR EN SPECIAAL ONDERWIJS

Het huidige investeringsverbod geeft daarnaast een te grote (ervaren) beperking in de mogelijkheden voor schoolbesturen om te investeren in huisvesting ten gunste van de onderwijskwaliteit of bedrijfsvoering van de school. Ook rijst de vraag of het investeringsverbod niet op gespannen voet staat met de bekostiging volgens de normbedragen uit de huisvestingsverordening. In het geval van overschrijding van het budget door onvoorziene omstandigheden zijn die kosten voor rekening van het schoolbestuur.

3.2.1 EFFECT IN DE PRAKTIJK

Het effect van deze bepalingen en de uitleg of toepassing ervan is dat er een harde grens is gelegd tussen onderhoud-instandhouding en ‘nieuwe’ huisvesting. De relatie tussen onderhoud en de effectiviteit van onderhoud is geheel losgekoppeld van de veroudering en kwaliteit van de huisvesting. Daarnaast ontbreken mogelijkheden om zinvolle alternatieve oplossingen te kiezen. Kort samengevat: een schoolbestuur kan geen verwijt worden gemaakt als het de kozijnen vervangt en voorziet van dubbel glas in een verder niet geïsoleerd onderwijsgebouw, dat technisch in goede staat is. Dat deze vervanging zinloos en nutteloos is, doet voor de wetgever kennelijk niet

terzake. Doelmatige besteding van middelen is in de hiervoor beschreven situatie niet aan de orde. Als een gebouw technisch in goede staat is, heeft een gemeente niet de verplichting het gebouw te vervangen (zie 2.3). Een alternatief waarbij het schoolbestuur de onderhoudsmiddelen die zij in kozijnvervanging mag investeren bijdraagt aan vervangende nieuwbouw waartoe de gemeente overgaat omdat zij inziet dat ‘technische staat’ niet het enige criterium is, is in de huidige praktijk (formeel) niet toegestaan.

In de voorgaande kabinetsperiode heeft de toenmalige staatssecretaris Dekker de geldende spelregels toegelicht, waardoor er meer speelruimte lijkt te ontstaan voor het onderwijs. Deze zogeheten **‘coulance regeling’** leidt ertoe dat er meer ruimte is voor schoolbesturen om mee te investeren in huisvestingsprojecten. In de praktijk komt dit er op neer dat het bevoegd gezag 8 à 10% van de investering voor haar rekening kan nemen, gebaseerd op een verwacht exploitatievoordeel na het betrekken van de nieuwe huisvesting. Voor nieuwbouw geldt deze investeringsruimte echter nog steeds niet. Los van de vraag of deze ‘investeringsruimte’ recht doet aan de samenhang tussen de taken en verantwoordelijkheid die in 2015 naar het PO en SO zijn overgeheveld en vernieuwing van de onderwijshuisvesting die op dit moment slechts in uitzonderlijke gevallen (technische staat) een gemeentelijke taak is.

INVESTERINGSVERBOD PRIMAIR EN SPECIAAL ONDERWIJS

3.2.2 VOORSTEL AANGEPASTE COULANCEREGELING

Als LVO bepleiten we tot het moment dat het investeringsverbod is gewijzigd voor vaststelling van een **aangepaste coulance regeling** door de huidige minister Slob. We pleiten voor beperking van het investeringsverbod tot de middelen die de schoolbesturen ontvangen voor exploitatie en onderhoud van hun gebouwen binnen de vervangings-/levensduurcyclus van 20 jaar.

Bij de parlementaire behandeling van de taakoverheveling onderhoud en aanpassingen van gemeenten naar schoolbesturen in 2015 is expliciet de relatie naar artikel 148, het zogeheten investeringsverbod, aan de orde geweest.

Ondanks de bespreking tijdens de parlementaire behandeling en ondanks dat artikel 148 WPO ruim van voor de taakoverheveling uit 2015 dateert, is dit voor het parlement geen aanleiding geweest de grens tussen het overgehevelde onderhoud en de huisvesting te versoepelen. Hierdoor is een harde grens gecreëerd. De relatie tussen groot, technisch en ingrijpend onderhoud en vernieuwing in de vorm van nieuwbouw omdat dit inhoudelijk een betere keuze dan het uitvoeren van onderhoud aan bestaande huisvesting, is volledig doorgesneden.

Gelet op de juridische verplichting van gemeenten voor vervangende nieuwbouw zit er voor gemeenten niets anders op dan een aanvraag voor vervanging strikt te toetsen aan het noodzakelijkheids criterium voor vervanging uit de (model)verordening. Tenzij gemeenten expliciet meer middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar willen stellen dan op basis waarvan zij inkomsten in het gemeentefonds ontvangen*. Nadeel van deze noodzakelijkheidstoets is dat de kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting pas mogelijk is door:

- Een beslissing van de gemeente om meer geld voor onderwijshuisvesting beschikbaar te stellen. De overheveling van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting in 1997 en het niveau van deze zorgplicht zijn gekoppeld aan de inkomsten in de AU en nadien nooit bijgesteld. Criteria als binnenklimaat, duurzaamheid en functionaliteit zijn geen reden om over te gaan tot vervangende nieuwbouw. De onderhoudsplicht staat voorop.
- Te wachten tot dat het investeringsverbod is opgeheven.

** Dit betreft geen doeluitkering, gemeenten zijn vrij om deze middelen te besteden.*

INVESTERINGSVERBOD PRIMAIR EN SPECIAAL ONDERWIJS

De minister zou dit tijdelijk kunnen repareren door een aanpassing van de coulance regeling en deze regeling met de Tweede Kamer te bespreken. Voordeel is dan dat niet eerst 2 tot 4 jaar gewacht hoeft te worden op nieuwe wetgeving en er in 2019 kan worden gestart met de noodzakelijke vernieuwing van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting door schoolbesturen en gemeenten gezamenlijk.

3.3 MAXIMERING INVESTERINGSBIJDRAGE SCHOOLBESTUREN

De LVO pleit primair voor realistische investeringsbedragen voor onderwijshuisvesting. Zowel in het geval van vervangende nieuwbouw als bij vernieuwbouw of renovatie.

Daarbij gaan wij uit van het toepassen van de eisen uit de huidige bouwregelgeving zoals deze voor nieuwbouw gelden. Daarbij moet worden bedacht dat gemeenten op basis van de huidige eisen niet over hoeven te gaan tot vervanging. Dit is alleen nodig op grond van technische omstandigheden. Door extra criteria op te nemen verlagen gemeenten dus de drempel voor vervangende nieuwbouw of voegen extra kwaliteit toe aan de huisvesting van schoolbesturen (eis coulanceregeling).

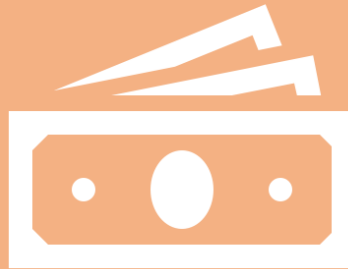
Dit laatste rechtvaardigt naar de mening van de LVO dan ook een verplichte investeringsbijdrage van de kant van de schoolbesturen. Dit zowel bij (vervangende) nieuwbouw als bij een renovatie of vernieuwbouw. De investeringsbijdrage die een gemeente mag vragen van een schoolbestuur willen wij als LVO maximeren. Anders ontstaat strijdigheid met de bedoeling van de bepalingen van artikel 148 wet primair onderwijs, zoals in 2004/2005 door de opstellers is bedoeld.

De beperking van de investeringsbijdrage en daarmee de bescherming van schoolbesturen ligt besloten in het bedrag dat vanaf 2015 per m² bruto vloeroppervlak (BVO) naar de schoolbesturen is overgeheveld. Het gaat nu om ongeveer € 16 per m² BVO.

De onderhoudstaken die zijn overgeheveld hebben voornamelijk een levenscyclus die tussen de 40 en 60 jaar ligt. Dat betekent dat schoolbesturen daarmee een bijdrage aan de vernieuwing van de onderwijsaccommodaties mogen leveren die maximaal ligt tussen de € 620 (40 jaar) en € 960 (60 jaar) per m² BVO. Hoger kan en mag niet aangezien er dan een situatie ontstaat dat de gemeenten de hun toegewezen huisvestingstaken nalaten. Deze bedragen zijn nog exclusief de bedragen voor 'binnen onderhoud' met een cyclus van 40 jaar.

INVESTERINGSVERBOD PRIMAIR EN SPECIAAL ONDERWIJS

Alleen in gevallen waarbij sprake is van vernieuwing van bestaande gebouwen op basis van de combinatie van de geformuleerde criteria kunnen en mogen gemeenten een dergelijke bijdrage van schoolbesturen vragen. Bij eerste nieuwbouw of vervangende nieuwbouw die enkel op technische gronden noodzakelijk is, dient de gemeente alle kosten voor haar rekening te nemen. In de situatie zoals deze nu is beschreven praten we over vervanging van bestaande onderwijsgebouwen die *juridisch niet verplicht* is, maar plaats vindt op basis van de toepassing van nieuwe eisen, wensen, ambities en inzichten.



HOOFDSTUK 4

FINANCIERING & VERDELING KOSTEN

FINANCIERING & VERDELING KOSTEN

4.1 HUIDIGE SITUATIE

4.1.1 STELSEL

In het huidige stelsel is er sprake van de scheiding van geldstromen voor onderwijshuisvesting op grond van enerzijds de gemeentelijke zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente en anderzijds de taak van de schoolbesturen tot het beheer en onderhoud van de schoolgebouwen die zij in gebruik hebben. De scheiding van de geldstromen wordt in beginsel niet gewijzigd door de toepassing van de in dit adviesrapport genoemde punten:

- Vernieuwing van de criteria voor vervangende nieuwbouw
- Opname van renovatie/vernieuwbouw als een voorziening in de lokale verordening voor de onderwijshuisvesting
- Verplichte bijdrage van schoolbesturen
- Versoepeling van interpretatie van investeringsverbod of een nieuwe coulance regeling

Dit geldt ook voor de mogelijkheid die schoolbesturen en gemeenten hebben inzake doordecentralisatie. De concretisering van dit huisvestingsvoorstel vraagt geen nadere duiding meer van de wijze waarop gemeenten en schoolbesturen omgaan met gezamenlijke financiering van onderwijshuisvesting.

Het overzicht op de volgende pagina biedt inzicht in de verandering van het bekostigingsstelsel van voor 1997 tot nu. Hierin zijn tevens de onderhoudsmiddelen / -inkomsten die schoolbesturen sinds 2005 (VO) en 2015 (PO en SO) per m² BVO ontvangen voor onderhoud / aanpassingen aan de gebouwen gedurende een periode van 40 jaar opgenomen.

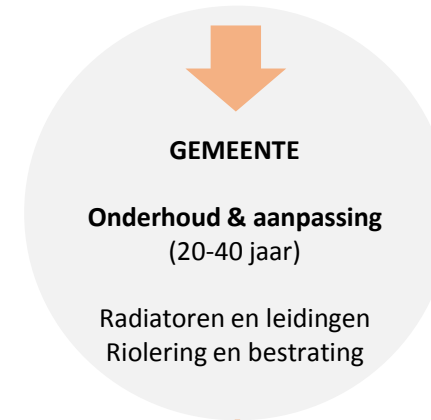
VERLOOP BEKOSTIGINGSSTELSEL ONDERWIJS(HUISVESTING)



VOOR 1997

SCHOOLBESTUUR	GEMEENTE	GEMEENTE	GEMEENTE	GEMEENTE	GEMEENTE
Preventief onderhoud (20 jaar)	Technisch onderhoud (40 jaar)	Technische en functie verbeterende aanpassingen	Ingrijpend onderhoud (40 jaar)	Algehele aanpassing (20 jaar)	Partiële aanpassing
CV installatie Dakbedekking	Mechanische ventilatie Buitenkozijnen	Toegankelijkheid mindervaliden	Erfscheiding Binnenwanden Binnenkozijnen Elektra	Inpandige aanpassing Vervanging oliestroom	Extra groepsruimte Aanvullende voorzieningen mindervaliden

VAN 1997 TOT
2005 (VO) / 2015 (PO)



VANAF 2005 (VO) / 2015 (PO)



Schoolbesturen ontvangen vanaf 2005 (VO) en 2015 (PO) over een periode van 40 jaar in totaal € 640 per m² BVO, vergoeding voor maatregelen (onderhoud- en aanpassing) met levenscyclus van 40 jaar. Bij een nieuwbouwbedrag per m² BVO van circa € 2.400 per m² BVO levert dit een bijdrage op van ongeveer 26,6%.

FINANCIERING & VERDELING KOSTEN

De LVO bepleit inzet van de middelen voor onderhoud en aanpassingen door de schoolbesturen bij vernieuwing en kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting. Dit door vervangende nieuwbouw of door (ver)nieuwbouw of renovatie van de bestaande onderwijsgebouwen.

Zowel in 2005 (VO) als in 2015 (PO en SO) is bij het overdragen van middelen door de betrokkenen gekozen om geen afrekening te laten plaatsvinden. Het wederzijds vorderen van reeds ontvangen (afschrijving) of nog te ontvangen voorzieningen (reservering) zou de overdracht onnodig ingewikkeld maken.

De PO-besturen kregen in 2015 aan hun lumpsum bekostiging € 13,33 per m² BVO toegevoegd. In 2019 is die toevoeging opgelopen tot € 16,41 per m² BVO. Een **onderzoek van Berenschot** (2016) wees uit dat het totaal van die materiële instandhouding niet toereikend is. Dat maakt duidelijk dat de besturen van OCW meer geld mogen verlangen. Een deel van hogere uitgaven die schoolbesturen in het PO doen kan worden verklaard door de klassenverkleiningsmaatregelen uit 2002. Schoolbesturen ontvangen daardoor voor ca 10m² per groep geen vergoeding in materiële instandhouding van het Ministerie.

De verantwoordelijkheid voor deze taak kan nu, na de overheveling, niet worden teruggelegd bij de gemeenten en de hoogte van de investeringsbijdrage door schoolbesturen moet op deze bedragen worden gebaseerd.

De vergoeding van € 16 per m² BVO kan nog worden gesplitst in een vergoeding voor onderhoud van circa € 11 per m² BVO en voor aanpassing van circa € 5 per m² BVO.

Bedragen Voortgezet Onderwijs

Voor het Voortgezet onderwijs is de bekostigingssystematiek volledig anders (per lln.). Omzetting naar bedragen/m² is nagenoeg onmogelijk. Toch is dit noodzakelijk om een gesprek over de kostenverdeling mogelijk te maken.

Als LVO stellen we het bedrag in het VO op eenzelfde bedrag als in het PO en voegen daar een opslag aan toe van 10%. Daarmee komen we voor het VO op een vergoeding van € 18/m². We verantwoorden deze keuze als volgt. Het gaat om onderhouds- en aanpassingsactiviteiten... de kosten daarvoor zijn ongeacht of zij binnen het PO of het VO worden uitgevoerd nagenoeg gelijk. Wij hanteren een toeslag omdat vanwege de omvang van de gebouwen voor VO de complexiteit van gebouwinstallaties wel groter kan zijn dan in het PO.

FINANCIERING & VERDELING KOSTEN

4.1.2 BOUWKOSTENNIVEAUS EN NORMBEDRAGEN

De in dit rapport geformuleerde concretisering van het huisvestingsvoorstel en de latere toepassing van de aangereikte oplossingen gaan ervan uit dat het vraagstuk van het verschil tussen normbedragen en werkelijke bouwkosten wordt opgelost. Dit doordat:

- Gemeenten per project werken met indicatieve kosten voor nieuwbouw of vernieuwbouw en deze op een kostendekkend niveau liggen
- Dekking van de kosten voor rekening komt van gemeenten en schoolbesturen daarin bijdragen conform de inkomsten die zij ontvangen voor onderhoud en aanpassingen binnen de grenzen van € 640 tot € 960 per m² BVO (€ 720 tot € 1.080/ m² voor het VO).

4.2 EFFECTEN HUISVESTINGSVOORSTEL OP FINANCIERING

De concretisering van het huisvestingsvoorstel van de LVO gaat uit van het handhaven van de huidige financieringsstromen. Tegelijkertijd gaat het voorstel uit van vervroegde vernieuwing (na minimaal 40 jaar) van de huisvesting op basis van gewijzigde toetsingscriteria voor vervangende nieuwbouw.

De criteria om de noodzaak voor vervangende nieuwbouw te bepalen worden verbreed. Hierdoor is er sprake van 'hogere kwaliteitscriteria'. Dit in combinatie met een verplichte inzet van de rijksmiddelen die de scholen voor het onderhoud ontvangen voor de periode 35-60 jaar. Deze middelen worden dan ingezet bij vernieuwbouw (renovatie) van bestaande onderwijsgebouwen of voor vervangende nieuwbouw. De versoepeling van het investeringsverbod kan leiden tot een gezamenlijke financiering die de kwaliteit van onderwijshuisvesting vergroot en het moment van investeren vervroegt.

De wijze waarop op lokaal niveau de mogelijkheid tot gezamenlijke financiering wordt vormgegeven, wordt vastgelegd in het IHP. Dit vindt plaats binnen de kaders van de wet. Hiertoe behoort de vorming van het meerjarenprogramma zelf, het vaststellen van het bekostigingsplafond daarbij en het versoepelde investeringsverbod voor Primair en Speciaal Onderwijs. Als handreiking om te komen tot werkbaar en binnen de wet passende afspraken over gezamenlijke financiering, kan een aantal spelregels daarvoor worden opgenomen in de gemeentelijke verordening. Deze mogelijke spelregels worden hierna nader toegelicht.

FINANCIERING & VERDELING KOSTEN

4.3 GEZAMENLIJKE FINANCIERING ONDERWIJSHUISVESTING

4.3.1 VERPLICHTE INZET VAN ONDERHOUDSMIDDELEN VAN SCHOOLBESTUREN

Als wordt overgegaan tot vervangende nieuwbouw terwijl dat volgens de huidige toetsingscriteria ‘technische noodzaak’ niet noodzakelijk is, is er sprake van vervroegde vervangende nieuwbouw. Dit rechtvaardigt verplichte inzet van de financiële middelen die schoolbesturen ontvangen voor de onderhoudstaken die in 2005 en 2015 zijn overgeheveld. In plaats van onderhoud door vervanging van materialen, wordt de bijdrage geleverd door investering in niet-verplichte vernieuwing van onderwijsgebouwen. Een investeringsbijdrage van schoolbesturen vanuit de middelen die zij ontvangen voor het onderhoud tussen de 40 tot 60 jaar is in het voorstel van de LVO afdwingbaar. Door de versoepeling van het investeringsverbod door aanpassing van de coulanceregeling of door verandering van de wetgeving, wordt het voor zowel het Primair, Speciaal als Voortgezet Onderwijs mogelijk te investeren in vervangende nieuwbouw of renovatie op basis van andere toetsingscriteria.

Bovenop de verplicht in te zetten overgehevelde onderhoudsmiddelen, kan een schoolbestuur op basis van een eigen keuze ook investeren om bijvoorbeeld de exploitatielasten te verlagen, ervan uitgaande dat het een investering betreft met een redelijke terugverdientijd. Hierbij definiëren wij de terugverdientijd als de tijd die nodig is om de omvang van de gehele investering te dekken uit de verlaging van de exploitatiekosten ten opzichte van de situatie wanneer het schoolbestuur niet zou investeren in diezelfde kwaliteitsmaatregel.

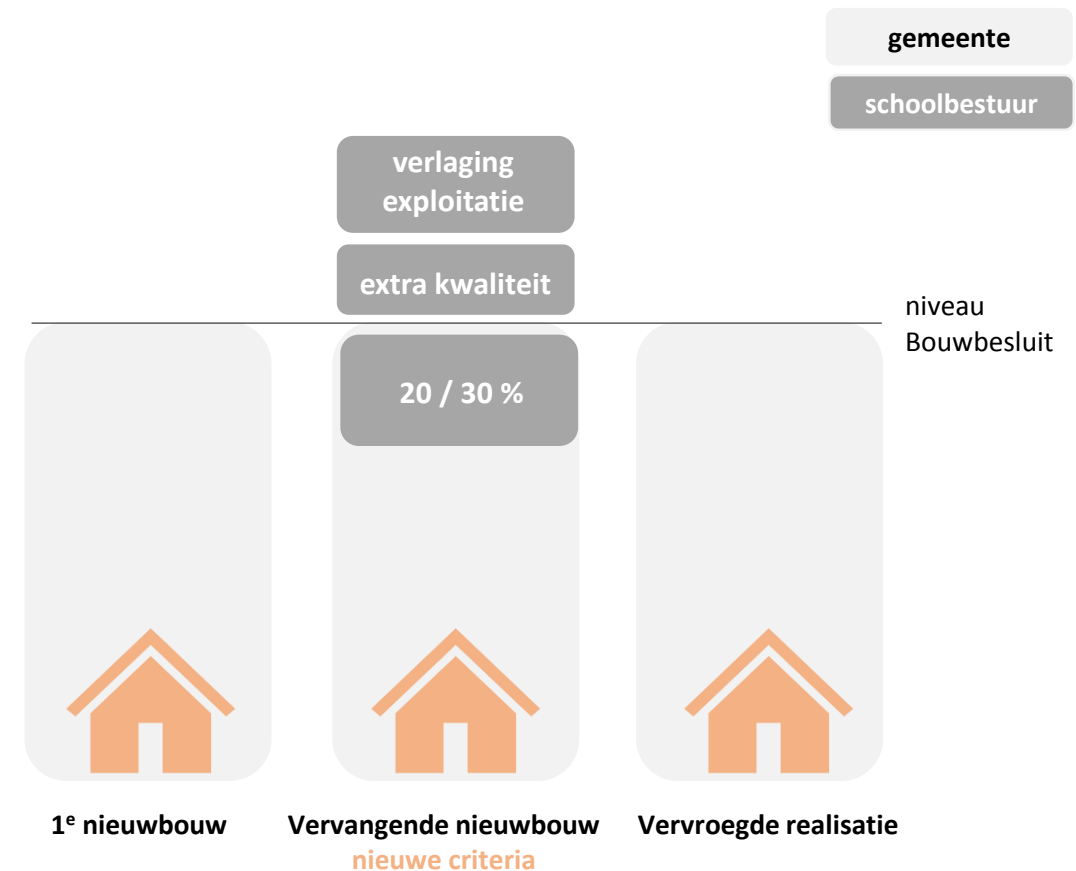
Het vraagstuk van normatieve kwaliteit speelt alleen als het gebouw op basis van technische noodzaak moet worden vervangen. In beginsel is investering door de schoolbesturen dan niet aan de orde, tenzij er sprake is van het verwijtbaar nalaten van onderhoud door het schoolbestuur. Bij het vormgeven van het meerjarenprogramma (het IHP) maken gemeenten en schoolbesturen gebruik van de in de verordening aangepaste criteria om te komen tot de planning van verschillende investeringsmomenten.

FINANCIERING & VERDELING KOSTEN

Bij toepassing van de modelverordening van de VNG staat dit omschreven in bijlage V, die de regeling geeft voor het vaststellen van de prioriteit van de voorzieningen. Deze vervroegde realisatie op basis van andere criteria kan door het schoolbestuur worden gesteund met een investeringsbijdrage bij de vernieuwing. Ter bepaling van de maximale omvang van deze investeringsbijdrage geldt de rijksbijdrage voor de periode tussen de 40 en 60 jaar.

4.3.2 SCHEMATISCHE WEERGAVE KEUZEMODEL FINANCIERING ONDERWIJSHUISVESTING

In de afbeelding hiernaast worden de mogelijkheden nogmaals weergegeven met daarin de situatie waarin het normatieve niveau (wettelijke minimeisen Bouwbesluit) wordt gefinancierd door de gemeente. Dit is het geval bij eerste nieuwbouw. Bij vervangende nieuwbouw of renovatie wordt op basis van de nieuwe eisen het huidige normatieve niveau overstegen. Daarbij richt dit huisvestingsvoorstel zich op het bieden van mogelijkheden tot lokale invulling binnen een aantal spelregels bij bepaling van de investeringsbijdragen door schoolbesturen. Deze spelregels worden in beginsel bepaald door de blijvende zorgplicht van de gemeenten en het versoepelde investeringsverbod uit dit huisvestingsvoorstel.



FINANCIERING & VERDELING KOSTEN

4.3.3 MEERJAREN ONDERHOUDSPANNING

Aansluitend op het voorstel voor het vaststellen van een meerjarenprogramma in de vorm van het IHP, wordt als onderdeel van dit huisvestingsvoorstel aan schoolbesturen gevraagd te komen tot meerjaren onderhoudsplannen van de in onderhoud en beheer zijnde onderwijsgebouwen. Voorgesteld wordt om bij vaststelling van een meerjarenprogramma (het IHP) ook het overzicht van de meer jaren onderhoudsplanningen van de schoolgebouwen binnen de gemeente op te nemen met eenzelfde looptijd als het IHP.

Het verankeren van deze verplichting heeft tot doel om enerzijds samen met het vaststellen van het meerjarenprogramma (het IHP) in onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen weer te geven hoe het gehele scholenlandschap in de gemeente op adequaat niveau wordt gehouden. Anderzijds dient een meerjaren onderhoudsplanning mede ter bepaling van het noodzakelijke onderhoud en daarmee de vrijval aan onderhoudsmiddelen die door de schoolbesturen ingezet kunnen worden voor vernieuwing van de onderwijsgebouwen

Als handreiking kunnen minimum vereisten aan de kwaliteit dan wel kan een format van een meerjaren onderhoudsplanning worden gegeven als één van de instrumenten van het format-IHP zoals eerder genoemd in dit voorstel.



HOOFDSTUK 5

CONCLUSIE

CONCLUSIE

WAT IS DE AANLEIDING? Directe aanleiding voor dit huisvestingsvoorstel van de LVO is het huisvestingsvoorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad.

Net als de Algemene Rekenkamer (ARK) in het rapport “De praktijk gecheckt” constateert, ziet de LVO ook de tekortkomingen in het huidige stelsel van onderwijshuisvesting. Binnen het stelsel worden gemeenten en schoolbesturen onvoldoende geprikkeld om publiek geld efficiënt en doelmatig in te zetten. De ARK ziet ruimte voor verbetering. Als LVO zijn wij van mening dat het huisvestingsvoorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad de doelmatige inzet van publiek geld verder uitholt en verlegt naar gemeenten. Daarnaast stelt de ARK vast dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor onderwijshuisvesting. Dit is een relevante constatering van de ARK die al 25 jaar een grote rol speelt in de historie van de onderwijshuisvesting.

De overheveling van “onderhoud (buitenkant) en aanpassing” in 2015 naar het PO en SO leidt tot onduidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheden voor gemeenten en schoolbesturen in relatie tot renovatie versus nieuwbouw. Deze stelling deelt de LVO niet. Wel ziet de LVO in het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad aanzetten van schoolbesturen om hun verantwoordelijkheden te ontlopen.

GEZAMENLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID Uitgangspunt dat gemeente en schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit voor de huisvesting van scholen deelt de LVO. In dit huisvestingsvoorstel presenteert de LVO een voorstel waarmee we de nadelen van de scheiding van verantwoordelijkheden en financiële middelen willen opheffen. Om dit doel te bereiken spreken we partijen aan op hun ‘eigen’ verantwoordelijkheden en de middelen die partijen daarvoor ontvangen. Als centraal punt stellen we voor om de criteria voor vervangende nieuwbouw te verruimen.

De LVO deelt het uitwerkingsvoorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad niet. Het voorstel biedt geen oplossing voor de huidige patstelling inzake renovatie. De kern van de kanttekeningen is opgenomen in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk behandelt vervangende nieuwbouw en vernieuwbouw / renovatie.

Aansluitend zien we als LVO andere mogelijkheden in het dossier vervangende nieuwbouw en renovatie / vernieuwbouw ten behoeve van de bekostiging en snellere duidelijkheid voor schoolbesturen en gemeenten.

CONCLUSIE

WAT WILLEN WE? De LVO wil net als de VNG, PO-raad en VO-raad de kennelijke, onduidelijkheid rondom renovatie opheffen. Daarnaast willen we de werking van het stelsel verbeteren, de processen en middelen beter op elkaar afstemmen en de positie van zowel gemeenten als schoolbesturen gelijkwaardig aan elkaar laten zijn.

Doel is om de kwaliteit van onderwijshuisvesting en daarmee van het onderwijs te verbeteren. We sluiten daarbij **op** onderdelen aan bij het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad. **Op het punt van renovatie wijken we echter af. Een gelijkwaardige(r) positie vraagt dat beide partijen, gemeenten en schoolbesturen de middelen die zij beschikbaar krijgen voor huisvesting inzetten. Onder huisvesting verstaan wij hier zowel het groot en technisch ingrijpend onderhoud als aanpassing/vernieuwing om aan nieuwe eisen te voldoen.** Huisvesting die, als er sprake is van noodzaak voor nieuwbouw (criterium voor bekostiging) inderdaad aan nieuwe normen (bouwbesluit) moet voldoen.

IEDERE PARTIJ ZET EIGEN FINANCIËLE MIDDELEN IN Bij een gezamenlijke verantwoordelijkheid mag worden verwacht dat iedere partij (Rijk, gemeenten en onderwijsbesturen onder aanvoering van de onderwijskoepels) ook zijn verantwoordelijkheid neemt en daarvoor de middelen inzet die deze partij voor deze taak ontvangt. Vereenvoudiging van bekostigingsstelsel door taken te schrappen zonder daaraan een vervolg te geven, draagt niet bij aan een helder beeld.

De evaluatie van het 'Bekostigingsstelsel, materiële instandhouding' uit 2016 door **Berenschot in samenwerking met ICS adviseurs constateert dat scholen ongeveer 11% meer uitgeven aan materiële instandhouding. Schoolbesturen ontvangen ca € 60 per m² BVO ² terwijl zij dus ongeveer € 67-€70 per m² BVO besteden om een school(gebouw) in 'normale doen' in stand te houden. In dit tekort is de taakoverheveling uit 2015 van ca € 16 per m² BVO voor 'onderhoud en aanpassing' verwerkt.**

CONCLUSIE

We roepen hier de vaststelling van de Algemene Rekenkamer dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor de onderwijshuisvesting in herinnering. Als LVO voegen we daar vanuit 25 jaar ervaring met onderwijshuisvesting aan toe dat het adagium *'practice what you preach'* politiek bestuurlijk gezien nagevolgd hoort te worden. Het verwoorden en uitdragen van ambities vraagt ook om de verantwoordelijkheid om de daarbij behorende middelen beschikbaar te stellen.

VOORSTEL LVO In hoofdlijn sluiten we aan bij het voorstel van de VNG, PO-raad en VO-raad. Als LVO delen we het advies aan de minister om:

1. Een meerjarig IHP te verplichten en dit in de wet op te nemen
2. Renovatie als een alternatief voor (vervangende) nieuwbouw, als een voorziening in de huisvesting in de wet op te nemen
3. Het investeringsverbod voor schoolbesturen in PO en SO aan te passen

Als LVO zijn we tegelijk van mening dat het sneller kan en dat het niet nodig is om 2 of zelfs 4 jaar te wachten totdat het gehele wet- en regelgevingstraject op centraal (Rijk) en decentraal niveau (VNG) is afgerond. We trekken daartoe op basis van voorliggende rapportage de volgende conclusies

1. Nieuwbouw is gedefinieerd in de (model)verordening van de VNG. De wet stelt de onderhoudsplicht voor schoolbesturen voorop en geeft via de (model)verordening aan op welk moment er voor gemeenten een juridische verplichting ontstaat om over te gaan tot toekenning van (vervangende) nieuwbouw inclusief het beschikbaar stellen van de financiële middelen daarvoor.
2. Zonder aanpassing van de criteria voor de noodzaak voor (vervangende) nieuwbouw is het niet mogelijk 'renovatie' een alternatief te laten zijn voor (vervangende) nieuwbouw.
3. Een voorstel voor aanpassing van de criteria om de noodzaak voor (vervangende) nieuwbouw te kunnen bepalen ligt in de criteria die zijn verwerkt in de NEN 8021. Op deze manier kunnen aspecten als, binnenklimaat, duurzaamheid en functionaliteit een rol spelen en is vernieuwing van de onderwijsaccommodaties mogelijk.

CONCLUSIE

4. Het vaststellen van de noodzaak voor (vervangende) nieuwbouw op andere gronden dan waartoe op dit moment gemeenten juridisch verplicht zijn, is eveneens een vorm van een investering boven de norm.
5. Gemeenten kunnen door middel van het werken met 'toeslagen' voor renovatie en voor juridisch niet-verplichte (vervangende) nieuwbouw voorzien in de noodzakelijke en dringende vernieuwing van onderwijshuisvesting. Dit kan door te werken met de 'verordening materiële en financiële gelijkstelling'.
6. Het investeringsverbod, de accountantsregels die beperking opleggen aan de inzet van de middelen die schoolbesturen in de lumpsum ontvangen en de zogeheten 'coulanceregeling' zijn minder eenduidig dan het lijkt. Ook lijkt er bij de toepassing van het zogeheten 'investeringsverbod' sprake van strijdigheid met de wet daar waar het om het bouwheerschap en de onderhoudsverplichting gaat. Een verduidelijkte regeling van de kant van de minister kan tot het moment dat de wet is veranderd ruimte bieden aan gemeenten en schoolbesturen.
7. Schoolbesturen ontvangen financiële middelen voor onderhoudsactiviteiten met een levensduur van tussen de 30 en 60 jaar inclusief renovatieactiviteiten. Daarbij gaat het om € 16 per m² BVO, ofwel € 640 per m² BVO (na 40 jaar) en € 960 per m² BVO (na 60 jaar). Voor het voortgezet onderwijs ligt dit tussen € 720 en € 1.080/ m². Dit betekent dat schoolbesturen onderhoudsmiddelen in het kader van de meerjaren onderhoudsplannen beschikbaar hebben voor vernieuwing van hun onderwijsgebouwen.
8. Een leningsfaciliteit van de kant van de gemeente kan voorzien in het gebrek aan liquiditeit bij de schoolbesturen. De taakoverheveling in 2015 is niet gepaard gegaan met overheveling van gebouw gebonden onderhoudsreserves voor verouderde gebouwelementen. Schoolbesturen hoeven in geval van een *'op basis van de huidige criteria voor de gemeente juridisch niet verplichte nieuwbouw'* niet meer bij te dragen dan de genoemde bedragen. Dit is tegelijkertijd een bescherming van schoolbesturen.
9. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting vraagt om gezamenlijke inzet van de beschikbare middelen zowel van de kant van de schoolbesturen als van de kant van gemeenten. Versoepeling van de criteria om noodzaak van vervangende nieuwbouw te bepalen moet worden gekoppeld aan een verplichte inzet van de in 2015 overgehevelde onderhoudsmiddelen.



BIJLAGE 1
VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

AANLEIDING Wat mag, gezien huidige landelijke ontwikkelingen, nu redelijkerwijs verwacht worden van de bijdrage vanuit het schoolbestuur aan de verduurzaming van schoolgebouwen? Wat zijn concreet de (wettelijke) mogelijkheden voor het schoolbestuur om mee te investeren? Ruimte-OK is vanuit haar onafhankelijke kennisfunctie voor gemeenten en schoolbesturen gevraagd hierin duidelijk te geven en gemeente / schoolbesturen over deze ontwikkelingen te informeren. Deze verkenning gaat in op het juridische kader.

HET JURIDISCHE KADER Gemeenten willen voor het halen van doelstellingen op het gebied van verduurzaming steeds vaker tot afspraken komen met schoolbesturen. Om de mogelijkheden en omvang van de eigen bijdrage aan deze verduurzaming door het schoolbestuur in beeld te brengen, is het nodig inzicht te hebben in het juridische kader dat deze spelregels min of meer bepaald.

RIJKSVERGOEDING NAAR SCHOOLBESTUREN Als onderdeel van de Rijksvergoeding (Materiële Instandhouding) ontvangt een schoolbestuur een bedrag voor het onderhoud en energiekosten. Deze jaarlijkse geldstromen

kunnen onderdeel uitmaken van het overleg over de mogelijke financiële bijdrage vanuit het schoolbestuur.

INVESTERINGSVERBOD Op grond van artikel 143 WEC en artikel 148 WPO mogen scholen voor basisonderwijs de door het Rijk verstrekte lumpsumbekostiging uitsluitend aanwenden voor de bekostiging van het volledige onderwijsproces (inclusief personeelskosten) en de materiële instandhouding van het schoolgebouw. Onder de materiële instandhouding wordt verstaan:

- Onderhoud van en aanpassingen aan het gebouw en het terrein
- Energie- en waterverbruik
- Publiekrechtelijke heffingen met uitzondering van OZB
- Middelen
- Administratie, beheer en bestuur

De bepalingen in artikel 143 WEC en artikel 148 WPO worden in de praktijk veelal het ‘investeringsverbod PO’ genoemd. Het investeringsverbod is ingevoerd na enkele incidenten met schoolbesturen die investeerden in zaken die niet direct tot de reikwijdte van het lumpsum gerekend dienen te worden.

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

De accountants van de schoolbesturen dienen toe te zien op de naleving van het investeringsverbod. De ministeries van OCW en EZ hebben dit vastgelegd in een Onderwijsaccountantsprotocol. De laatste versie van dit protocol dateert van 29 november 2017 en is van toepassing op de jaarstukken van 2017.

In paragraaf 2.3.3. van het Onderwijsaccountantsprotocol zijn investeringen door schoolbesturen in het primair onderwijs als volgt uitgewerkt:

“De instellingsaccountant stelt vast dat er geen Rijksmiddelen zijn gebruikt voor huisvestingsvoorzieningen waar de gemeente verantwoordelijk voor is (alleen nog uitbreiding en (vervangende) nieuwbouw), tenzij de uitgave aanvullend is aan een huisvestingsvoorziening en bekostigd is uit de reserve die vóór invoering van lumpsum (1 augustus 2006) is opgebouwd. Met ingang van 1 januari 2015 is het groot (buiten) onderhoud overgeheveld van de gemeente(n) naar de instellingen. Zie ook de brieven PO/B&S/121802, PO/B7S/198180 en PO/B&S/214997.”

Op het eerste gezicht lijkt hier sprake te zijn van een helder en eenduidig karakter. De situatie ligt echter genuanceerder.

UITZONDERINGEN OP HET INVESTERINGSVERBOD Ondanks het investeringsverbod in het PO zijn er uitzonderingen denkbaar waarin een schoolbestuur toch investeert in onderwijshuisvesting. Daarbij valt te denken aan:

1. Inzetten reserves van voor de invoering van de lumpsum

Het is toegestaan reserves in te zetten die zijn gevormd voor de invoering van de lumpsum ten behoeve van een investering die aanvullend is aan een huisvestingsvoorziening. Dit is als zodanig opgenomen in het Onderwijsaccountantsprotocol en is als volgt uitgewerkt:

“Het gaat hierbij om uitgaven van het schoolbestuur in aanvulling op de uitgaven van de gemeente. De huisvestingsnoden of –wensen van een schoolbestuur kunnen uitgaan boven wat een gemeente redelijk acht. Hierbij

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

kan worden gedacht aan een fraaiere of milieubewustere uitvoering van de huisvesting of extra in pandige voorzieningen. Als dit aan de orde is en de kosten kunnen worden gedekt uit de tot 1 augustus 2006 opgebouwde reserves, kan de instellingsaccountant de uitgaven als rechtmatig aanmerken. Het gaat dus niet om uitbreidingsinvesteringen zoals extra leslokalen. Die zijn niet toegestaan. Vanzelfsprekend mag een bestuur ze wel bekostigen uit het private vermogen.”

2. Investeren vanuit privaat vermogen

Indien schoolbesturen privaat vermogen hebben, bijvoorbeeld uit de verkoop van oude eigendomsscholen, giften of ouderbijdragen, valt de inzet van deze middelen buiten het bereik van het investeringsverbod PO. Dit blijkt onder meer uit de laatste volzin van de hierboven aangehaalde handreiking bij het Onderwijsaccountantsprotocol.

3. Doordecentralisatie

Indien schoolbesturen en gemeente volledige doordecentralisatie overeen zijn gekomen, is het investeringsverbod niet van toepassing. Dat blijkt uit een brief van het ministerie van OCW, waarvan het ministerie een afschrift aan de

Tweede Kamer heeft verstuurd. Over deze uitzonderingsmogelijkheid is overigens nog geen definitief uitsluitel te geven. Het is niet uitgesloten dat de inspectie van DUO ook in gevallen van doordecentralisatie zal toetsen aan het investeringsverbod.

4. Investeren waarvoor een genuanceerd sanctiebeleid geldt

Het ministerie van OCW heeft geconstateerd dat een strikte uitleg van de gemeentelijke zorgplicht, de onderhoudsplicht en het investeringsverbod van schoolbesturen soms tot knelpunten leidt. Het ministerie hanteert hiervoor een genuanceerd sanctiebeleid, waarnaar wordt verwezen in het Onderhoudsaccountantsprotocol. Een nadere uitwerking is te vinden in de brief PO/BS/198180 van het ministerie van OCW:

“De huidige wetgeving legt de gemeente de verplichting op te voorzien in ‘adequate onderwijshuisvesting’. Het begrip adequate onderwijshuisvesting is door de wetgever niet nader gedefinieerd [...]. De knelpunten ontstaan wanneer gemeente niet in de huisvestingsbehoeften van schoolbesturen voorzien. Het onderzoek van de inspectie laat zien dat dit niet alleen te maken heeft met onredelijke eisen van schoolbesturen of een te strikte taakopvatting van een

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

gemeente. Een deel van de huisvestingsvoorzieningen waar schoolbesturen rijks bekostiging aan besteden is geen onderdeel van de uitwerking die in de modelverordening van de VNG wordt gegeven aan het wettelijke begrip 'adequate huisvesting'. Het gaat hierbij om de volgende huisvestingsvoorzieningen:

- Huisvesting van schoolbesturen, bovenschools management en andere aan school verbonden ondersteuning*
- Specifieke behoeften van schoolbesturen die samenhangen met de onderwijskundige visie van de school.*
- Investerings die het doel hebben de energie- en onderhoudskosten te verlagen.*

De beleidsmatige afweging die voorligt is of deze voorzieningen wel of niet redelijke huisvestingsbehoeften zijn. In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG en de PO-raad zal deze afweging worden besproken.
[...]

Op 12 mei 2009 heb ik de schoolbesturen in het primair onderwijs een brief gestuurd om te verduidelijken dat rijks bekostiging op grond van de WPO vanaf 1 augustus 2006 niet mag worden uitgegeven aan huisvesting. Daarbij heb ik de mogelijkheid opengehouden uitgaven aan huisvesting die na genoemde datum zijn betaald uit de rijk bekostiging terug te vorderen. Gezien de onduidelijkheid over de onrechtmatigheid van deze uitgaven heb ik daarbij een genuanceerd sanctiebeleid aangekondigd.”

In haar brief van juni 2010 bevestigt het Ministerie van OCW deze lijn nogmaals. Er is onduidelijkheid over de investeringen waarvoor een genuanceerd sanctiebeleid geldt. Bij de behandeling van de overheveling van de bekostiging van het buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen in het PO is dit aspect besproken. In reactie op vragen van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van OWW aangegeven:

“De PO-raad en de VNG zijn sinds kort in gesprek over welke investeringen in nieuwbouw resulteren in terugverdieneffecten voor schoolbesturen. Als gemeenten investeren in energiezuiniger schoolgebouwen met duurzamer

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

materialen, drukt dit de uitgaven van schoolbesturen aan energie en onderhoud. Als deze investeringen aantoonbaar de financiële positie van schoolbesturen ten goede komen en als gemeenten investeren in kwalitatief hoogstaande nieuwbouw, sta ik hier natuurlijk positief tegenover.

Als de PO-raad en de VNG over deze zaken tot afspraken kunnen komen, ben ik bereid de mogelijkheden te onderzoeken om schoolbesturen de ruimte te geven om middelen in te zetten. Hier zal wel een aantal condities aan verbonden moeten worden. Ten eerste moet het helder zijn dat schoolbesturen alleen investeren in zaken die boven de eisen van het Bouwbesluit uitgaan. Ten tweede moeten de investeringen van schoolbesturen beperkt zijn om te voorkomen dat zij financiële risico's lopen. Tot slot moet helder zijn binnen welke termijn schoolbesturen hun investering terug verdienen.”

Een nadere toelichting op het bovenstaande is ook opgenomen op de website van de PO-raad:

“Bij nieuwbouw is het niet toegestaan dat een bestuur een bijdrage levert aan de nieuwbouw van een school voor dat deel waarvoor de gemeente

verantwoordelijk is. Dus het kan niet zo zijn dat de gemeente maar een deel van de vergoeding betaalt en het bestuur de rest laat betalen. De gemeente moet minimaal de normvergoeding zoals die in de eigen huisvestingsverordening is vastgelegd vergoeden. Het bedrag moet ook zodanig zijn dat kan worden voldaan aan de eisen van het bouwbesluit. Het schoolbestuur mag wel boven deze normen investeren in het gebouw om bijvoorbeeld een lager energieverbruik of beter binnenklimaat te realiseren. Ook hier onder de voorwaarde dat het gaat om een redelijk bedrag en een redelijke termijn. Investerings door een schoolbestuur samenhangend met de verlaging van (toekomstige) exploitatiekosten, vallen -voor zover niet reeds te verantwoorden met middelen van vóór de invoering van de lumpsum of uit privaat vermogen- onder het genuanceerde sanctiebeleid. Ze vallen onder het hiervoor aangehaalde punt C (investeringen die het doel hebben de energie- en onderhoudskosten te verlagen). Hierbij kan gedacht worden aan warmtepompen, warmte-koude opslag (WKO), zonnepanelen, extra isolatie, drieboudig isolatieglas, etc. Omdat deze investeringen uitgaan boven het ‘standaard’ afwerkingsniveau van een gebouw, worden ze in een ontwerpfase vaak onderbouwd met een berekening van de terugverdientijd. Deze berekening kan worden gebruikt ter onderbouwing waarbij aangetoond moet worden dat er sprake is van een redelijk bedrag en een redelijke terugverdientijd.”

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

De aspecten 'redelijk bedrag' en 'redelijke termijn' zijn niet nader uitgewerkt in de wet en het Onderwijsaccountantsprotocol. Als houvast geldt de hiervoor beschreven reactie die de staatssecretaris van OCW heeft gegeven op Kamervragen. Op grond hiervan wordt in het algemeen aangenomen dat investeringen die een schoolbestuur pleegt in nieuwbouw om de exploitatiekosten (materiële instandhouding) te verlagen, niet worden gesanctioneerd. Voorwaarde is dan wel dat dit goed wordt onderbouwd, dit tijdig wordt voorbereid en de investeringen zich redelijkerwijs verhouden tot het eigen vermogen van het schoolbestuur en de terugverdientijd van de investering. Geadviseerd wordt dit vooraf met de accountant van het schoolbestuur door te spreken.

Overigens wordt in bovenstaande normeringssituatie (voldoende om te voldoen aan het bouwbesluit) voorbij gegaan aan het gegeven dat gemeente alleen verplicht zijn om over te gaan tot (vervangende) nieuwbouw voor 'technisch' slechte gebouwen. Dit is eveneens een (strikte) toepassing van de wet en (lokale) regelgeving.

Een (vervangende) nieuwbouw op andere (doelmatigheids)gronden, bijvoorbeeld omdat het binnenklimaat slecht is, de duurzaamheid te wensen overlaat of de functionaliteit naar huidige maatstaven beperkt is en de investering om het bestaande gebouw te upgraden ondoelmatig is in vergelijking met nieuwbouw, is derhalve eveneens een investering **boven de normen**.

RISICO OVERSCHRIJDING GEMEENTELIJK (TAAKSTELLEND) BUDGET De bouwheer wordt geacht het project binnen het taakstellende budget te realiseren. Eén en ander wordt als zodanig vastgelegd in een realisatieovereenkomst. De onderwijswetgeving kent geen overschrijding van budgetten. De wet gaat ervan uit dat huisvestingsvoorzieningen binnen de daarvoor beschikbaar gestelde bedragen worden gerealiseerd. Investerings door het schoolbestuur ten gevolge van het overschrijden van budgetten bij uitvoering van het bouwheerschap, zijn in beginsel dan ook in strijd met het investeringsverbod PO. Uit jurisprudentie blijkt niettemin dat dit risico voor rekening van de bouwheer komt. Dit risico is recent ok door de Algemene Rekenkamer gesignaleerd.

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

“Het bouwheerschap waarvoor het schoolbestuur in de regel verantwoordelijk is, ook bij investeringen door de gemeente, kan schoolbesturen voor financiële tegenvallers plaatsen, ook zonder dat zij (substantiële) eigen investeringen doen, want zij moeten de extra kosten financieren, behalve als gemeente en schoolbestuur daar andere afspraken over maken. Daar waar schoolbesturen de extra kosten zelf moeten financieren en ze dat uit de lumpsum zouden moeten doen, zou dat in het primair onderwijs in strijd zijn met het investeringsverbod. [...]

De Inspectie van het Onderwijs heeft het vermoeden dat schoolbesturen het investeringsverbod overtreden, zij het dat ze dat vermoeden enkele jaren geleden vaker had dan nu. De Inspectie van het Onderwijs heeft nog nooit sancties opgelegd, doordat het verbod moeilijk te handhaven is. Het bouwheerschap waarvoor het schoolbestuur in de regel verantwoordelijk is, kan spanning opleveren met het investeringsverbod want als de kosten van nieuwbouw tegenvallen, komt dat voor rekening van de bouwheer en dat zou strijdig zijn met het investeringsverbod.”

Ook hier is duidelijk dat de toepassing van artikel 148, het zogeheten investeringsverbod, strijdig is met de wet- en regelgeving en ingaat tegen de heersende jurisprudentie. Het is vreemd dat enkele verschuiving van de middelen die voorheen in nieuwbouw geïnvesteerd werden in plaats van in het vervangen van gebouwelementen in een technisch goed, maar verouderd gebouw, dat een dergelijke inzet na 2015 niet meer mag. Toepassing avant la lettre....

RECENTE ONTWIKKELINGEN INVESTERINGSVERBOD Het investeringsverbod PO leidt tot veel vragen en discussie. Uit de brieven waarnaar het Onderwijsaccountantsprotocol 2016 verwijst, blijkt dat de VNG, PO-raad en VO-raad al geruime tijd in gesprek zijn om te komen tot een oplossing voor onder meer deze problematiek. In de brief van 22 december 2016 reageert het Ministerie van OCW op een voorstel van de sectororganisatie. Het voorstel, waaronder het verzoek tot aanpassing van het investeringsverbod, wordt op hoofdlijnen door het ministerie onderschreven, waarbij de uitwerking overigens naar het volgende kabinet wordt doorgeschreven.

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

In mei 2018 hebben de PO-raad, VO-raad en VNG een akkoord bereikt over de uitwerking van een eerder in 2016 afgesloten convenant. In deze uitwerking staan voorstellen voor wetswijzigingen en is een eerste voorzet gegeven voor een afzwakking van het zogeheten investeringsverbod.

<https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/huisvestingsplannen-po-raad-vo-raad-en-vng-klaar-voor-wetgeving>

In de betreffende rapportage worden verschillende uitgangspunten geformuleerd voor een versoepeling. Een concrete maatstaf of marge wordt evenwel niet genoemd.

Een schoolbestuur zou mogen investeren in gebouwen, waar deze leiden tot een verlaging van de exploitatielasten met een redelijke terugverdientijd (bijvoorbeeld 20 jaar). In feite is deze mogelijkheid al opgenomen in het bestaande accountantsprotocol.

MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN DIE VANUIT DIT PERSPECTIEF ZIJN ONTSTAAN

Aan het zoeken naar een gezamenlijke financiering en bundeling van middelen ligt de vraag naar gezamenlijke bekostiging ten grondslag, mede vanuit de eigen bekostigingsverantwoordelijkheid van partijen. Daarbinnen zijn drie oplossingsrichtingen mogelijk. Kenmerk hiervan is in alle gevallen dat zowel gemeenten als schoolbesturen zich moeten uitspreken om tot gezamenlijke en optimale inzet te komen van de beschikbare middelen voor realisatie van of vernieuwbouw / renovatie of van nieuwbouw.

- 1. Lange termijn afspraken** bereidheid van een schoolbestuur om beschikbare vergoedingen voor materiële instandhouding naar voren te halen / te kapitaliseren en als gebruiksvergoeding inzetbaar te maken. Dit is indirect een keuze voor een focus op *'Total Costs of Ownership'* als ook een keuze voor geïntegreerd aanbesteden en bundeling van geldstromen.
- 2. Financieringscondities** bereidheid van een gemeente om anders om te gaan met de voorwaarden van financiering. Kijken naar de bereidheid bij een gemeente om naar een herijking van de uitgangspunten / randvoorwaarden voor een specifiek project te kijken. Welke financiële / juridische uitgangspunten hanteert de gemeente nu bij bekostiging van projecten? Garanties? Zekerheden? Afschrijvingsmethode? Rekenen met restwaarde?

VERKENNING UITLEG INVESTERINGSVERBOD PO

- 3. Prestatieafspraken** bereidheid van een schoolbestuur en bouwheer om op een andere manier de markt te benaderen. Werken met prestatieafspraken of een traditioneel bestek? Op waarde aanbesteden of traditioneel aanbesteden?

Met de beschreven oplossingsrichtingen moet het mogelijk worden elke euro efficiënter ingezet te krijgen. De gemeente zal extra financiering afsluiten, die fungeert als lening aan het schoolbestuur. Met het schoolbestuur kan een afspraak gemaakt worden over de wijze waarop deze lening wordt terugbetaald. Deze methode is recent zinvol toegepast in de gemeente Smallingerland. De gemeente dekt daar op een vergelijkbare wijze de gehele financiering met de afspraak dat het schoolbestuur de komende 20 jaar een deel van zijn vergoeding voor materiele instandhouding voor onderhoud en energie inlegt.

