

Verkenning: ‘mogelijkheden om te investeren in verduurzaming van schoolgebouwen’

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 duidelijkheid te geven en gemeente/ schoolbestuur 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 krijgen is het nodig inzicht te hebben in het juridische kader dat deze spelregels min of meer bepaald.

Rijksvergoeding naar schoolbesturen

Als onderdeel van zijn Rijksvergoeding (Materiele Instandhouding) ontvangt het 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 de lumpsum gerekend dienen te worden.

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 in huisvesting door schoolbesturen in het primair onderwijs als volgt nader uitgewerkt;

Huisvesting PO

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/B&S/198180 en PO/B&S/214997.

Op het eerste gezicht lijkt hier sprake te zijn van een helder en eenduidig kader. 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 toegelaten 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 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. Investerings 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 schoolbestuur 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 verzonden. Over deze uitzonderingsmogelijkheid is overigens nog geen definitief uitsluitsel te geven. Niet is uitgesloten dat de inspectie van DUO ook in gevallen van doordecentralisatie zal toetsen aan het investeringsverbod.

4. Investerings 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 Onderwijsaccountantsprotocol. 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 gemeenten niet in 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 gemeente. Een deel van de huisvestingsvoorzieningen waar schoolbesturen rijksbekostiging 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:

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

De beleidsmatige afweging die voorligt is of deze voorzieningen zaken 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 verstuurd om te verduidelijken dat rijksbekostiging op grond van de Wpo vanaf 1 augustus 2006 niet mag worden uitgegeven aan huisvesting. Daarbij heb ik de mogelijkheid opgehouden uitgaven aan huisvesting die na genoemde datum zijn betaald uit rijksbekostiging 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 OCW aangeven:

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 duurzamere 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 terugverdienen.

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 voldoen 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 (investerings die het doel hebben de energie- en onderhoudskosten te verlagen). Hierbij kan gedacht worden aan warmtepompen, warmte-koude-opslag (WKO), zonnepanelen, extra isolatie, drievoudig 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 terugverdientermijn.

Het aspect 'redelijk bedrag' en 'redelijke termijn' is 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 en tijdig wordt voorbereid en de investeringen zich redelijkerwijs verhouden tot het eigen vermogen van het schoolbestuur en terugverdientijd van de investering. We adviseren dit vooraf met de accountant van het schoolbestuur door te spreken.

Risico overschrijding gemeentelijk (taakstellend) budget

De bouwheer wordt geacht het project binnen het taakstellend budget te realiseren. Een 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 ter beschikking 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 ook door de Algemene Rekenkamer signaleerd:

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 over andere afspraken hebben. Daar waar schoolbesturen de extra kosten zelf moeten financieren en ze dat uit de lumpsum zouden 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.

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 sectororganisaties. 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 doorgeschoven.

In mei van dit jaar hebben PO-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 zgn. 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 (bijv 20 jaar). In feite is deze mogelijkheid al opgenomen in het bestaande accountantsprotocol.

Aanvullende kostendragers

In de zoektocht naar aanvullende financiering schuilt indirect de vraag naar aanvullende kostendrager(s). Hier voor zijn de volgende drie oplossingsrichtingen denkbaar:

Oplossingsrichting 01 - zoeken naar maximale investeringsruimte vanuit het schoolbestuur; dit veronderstelt dat de grenzen worden opgezocht waarmee een schoolbestuur mag 'mee' investeren in de huisvesting. Deze kans is het grootst (zo leert de praktijk) indien het schoolbestuur bereid is om voor een langere termijn een betalingsverplichting aan te gaan. Wanneer de gemeente bereid is voor de schoolbestuur een lening af te sluiten zou het schoolbestuur jaarlijks vanuit zijn MI-vergoeding (energie-onderhoud en mogelijk ook schoonmaak) een gebruikersvergoeding aan de gemeente betalen waarmee deze lening af te lossen is. Hiervoor is het nodig dat het schoolbestuur bereid is een afspraak te maken over de inleg van de MI-vergoeding over bijvoorbeeld vijftien of twintig jaar. Daarnaast is het ook cruciaal dat er wordt ingezet op een aanbesteding waarin naast de uitwerking van het ontwerp en bouw ook het gebouw gebonden energieverbruik, het onderhoud en al of niet de schoonmaak voor de eerste vijftien of twintig jaar wordt meegenomen in de aanbesteding aan een marktpartij. Door deze constructie ontstaat extra investeringscapaciteit aan de voorzijde en de garantie dat er door de uitvoerende ontwerp-bouw-beheer partij wordt gestuurd op TCO-kosten in de exploitatie. Alle beschikbare Rijksbesteding wordt op deze manier integraal ingezet en meegenomen in de aanbesteding. De overweging hierbij is dat de marktpartij beter in staat is een totaalpakket aan maatregelen te voorzien die zich over de looptijd van de exploitatie laat terug betalen.

Oplossingsrichting 02 - zoeken naar andere financieringscondities bij de gemeente; bijvoorbeeld door dit project als pilot 'circulaire bouw' te benoemen en in overeenkomst gemeente te werken met een andere afschrijvingstermijn van het investeringsdeel door de gemeente, of door over de looptijd van de investering niet tot 0 af te schrijven maar hiervoor een restwaarde aan te houden. Circulair bouwen veronderstelt dat grondstoffen immers hun waarde behouden. Een investering lineair afschrijven tot nul wat voor gemeenten gebruikelijk is strookt hier niet mee. Dit vraagt enerzijds een ontwerp dat naar de toekomst toe andere functies zou moeten kunnen huisvesten (zogenoemde alternatieve aanwendbaarheid; vrije indeelbaarheid); een ontwerp dat uitgaat van een droog bouwsysteem (bouwkundig demontabel is); en een ontwerp dat een grote vrije indeelbaarheid (bouwkundige flexibiliteit) kent. Vragen om andere financieringscondities van de gemeente zijn alleen het overwegen waard als er in het ontwerp met deze zaken al rekening gehouden wordt.

Oplossingsrichting 03- Naast het vinden van investeringsruimte aan de opdrachtgeverskant (gemeente en schoolbestuur) kan er ook gekeken worden naar het vinden van mogelijkheden door kostenreductie. Dit door een betere benutting van innovatieve product-markt combinaties en een meer integrale vorm van contracteren. Om dit te bereiken is het noodzakelijk de markt binnen de bouwketen anders te betreden. Minder voorschrijvend en meer door op waarde te gaan aanbesteden (best value procurement). Contracteren op basis van duidelijke prestatieafspraken; meefinancieren onderhoud en schoonmaak voor tenminste 10-15 jaar. Hiermee worden marktpartijen uitgedaagd mee te denken in keuzes van materialen en producten die een effect hebben op de exploitatiekosten/ levensduurkosten.

In deze verkenning wordt sterk ingestoken op het gezamenlijk vinden van een oplossing waarmee een sluitende businesscase verkregen kan worden. In de basis vraagt dit om een open houding van alle betrokken stakeholders. Samen dienen zij bereid te zijn op zoek te gaan naar een optimalisatie en of aanpassing van de bestaande werkwijze. Dit met een maximale inzet op lifecycle optimalisatie: het minimaliseren van de kosten van bouw en onderhoud samen, zodat over de gehele levensduur

van het project de kosten zo laag mogelijk zullen zijn. De besparing die hiermee te realiseren valt kan aan de voorkant als investering worden ingezet.

Bovengenoemde oplossingsrichtingen hebben één ding gemeenschappelijk. Schoolbestuur en gemeenten dienen zich uit te spreken om met elkaar het pad te gaan verkennen, dat (binnen de eigen verantwoordelijkheden) moet gaan leiden tot een optimale inzet van beschikbare middelen voor de realisatie van de voorgenomen nieuwbouw. Voor de gemeente moet dat leiden tot acceptabele jaarlijkse kapitaallasten en voor het schoolbestuur tot acceptabele jaarlijkse exploitatielasten. De uiteindelijk gekozen oplossingsrichting dient daarbij een gezamenlijk antwoord te geven op de volgende vragen

1. Lange termijn afspraken; bereidheid schoolbestuur om beschikbare MI-vergoedingen naar voren te halen/ te kapitaliseren en als gebruiksvergoeding inzetbaar te maken. Dit is indirect de keuze voor een focus op TCO-kosten als ook keuze voor geïntegreerd aanbesteden en bundeling geldstromen.

2. Financieringscondities; bereidheid gemeente anders om te gaan met voorwaarden financiering; kijken naar de bereidheid bij gemeente om naar een herijking van de uitgangspunten/ randvoorwaarden voor dit specifieke project te kijken. Welke financieel/ juridische uitgangspunten hanteert de gemeente nu bij zijn bekostiging? garanties; zekerheden; afschrijvingssysteem; hanteren afschrijven tot restwaarde.

3. Prestatieafspraken; bereidheid schoolbestuur en bouwheer om op andere manier de markt te benaderen; keuze voor werken met prestatieafspraken of 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, welke 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 gemeente Smallingerland. Gemeente dekt daar op een vergelijkbare wijze de gehele financiering, met de afspraak dat het schoolbestuur de komende 20 jaar een deel van zijn MI-vergoeding onderhoud-energie inlegt.

En nu verder?

Om tot een succesvolle uitvoering van bovenstaande uitgangspunten te komen dient de (traditionele) discussie over 'initiële kosten' als eerste losgelaten te worden. Partijen zullen met elkaar moeten gaan redeneren vanuit de levensduurbenadering. Samenwerking is hier echt de sleutel tot succes.

Ruimte-OK

Met enkele regelmaat krijgt het kenniscentrum Ruimte-OK vragen binnen over de verantwoordelijkheden en kostenverdeling bij (vervangende) nieuwbouw, renovatie en verduurzaming van scholen. Vanuit zijn objectieve en onafhankelijke rol kan het kenniscentrum de gemeente en het schoolbestuur op de genoemde aspecten in deze verkenning waar nodig verdere ondersteuning bieden. Als Ruimte-OK zoeken wij samen met gemeenten en schoolbesturen naar oplossingen waar bestaande systemen en bekostiging in de huidige tijd niet altijd meer toereikend zijn. Een standaard kant en klare oplossing is er, zonder aanpassing van systemen en/of aanvullende bekostiging, niet. De ondersteunende bijdrage vanuit Ruimte-OK is er op gericht om mee te denken binnen de wettelijke kaders en de hiermee opgedane ervaring praktisch deelbaar te maken voor andere gemeenten- schoolbesturen.

Bijlage 1: Brede opgave onderwijshuisvesting

De huisvestingsopgave binnen gemeenten staat niet op zichzelf. Het vervangen, verbeteren van het binnenmilieu en verduurzamen (oa. aardgasvrij maken) van een groot deel van het bestaande onderwijsvastgoed maakt onderdeel uit van een veel grotere opgave in de gebouwde omgeving.

De volgende ontwikkelingen spelen zich daarbij tegelijkertijd landelijk af:

1. **Klimaatakkoord**; Energieakkoord, Aardgasvrije wijken & Regionale Energie Strategieën
2. **Investeringsagenda energieneutraal 2040**; Provincies, VNG en Waterschappen
3. **Bouwbesluit; BENG**; Levensduurbenadering (TCO)
4. **Akkoord Sectorraden en VNG**; Wetswijziging renovatie- IHP- investeringsverbod
5. **Nieuwe financieringsvormen**; Pensioenfondsen, Revolverende fondsen, Bewust investeren
6. **Kindcentra 2020**; Ontwikkelingen sociaal domein en financiering kindcentra
7. **(Bouw)kostenontwikkeling**; Discussie verhoging VNG normkosten

1. Klimaatakkoord

De energietransitie is dé opgave binnen de gebouwde omgeving voor de komende jaren. Het aardgasvrij maken van deze gebouwde omgeving zal een sterke basis vinden in het Klimaatakkoord en wordt steeds vaker speerpunt in het beleid van gemeenten. Aan de Klimaattafel gebouwde omgeving worden momenteel afspraken gemaakt om aan de internationale klimaatdoelstellingen te gaan voldoen. Aan gemeenten wordt een regierol toegedicht op het dossier van verduurzaming en renovatie. Gezien alle maatschappelijke ontwikkelingen wordt verduurzaming steeds breder opgevat. Het besluit van het kabinet om de gaswinning in Groningen omlaag te brengen en het in voorbereiding zijnde klimaatakkoord, hebben een verschuiving te weeg gebracht in de wijze waarop naar het verduurzamen van onderwijsgebouwen wordt gekeken. Er is een duidelijke verschuiving waarneembaar van de ambitie energieneutraal naar aardgasvrij. Ook thema's als klimaatadaptatie en circulair bouwen krijgen bij gemeenten aandacht.

Voor basisscholen ligt een logische relatie bij projecten rondom aardgasvrije wijken. Scholen kunnen daarin een voorbeeldfunctie (naar de wijk) vervullen. Een gebiedsgerichte benadering van het IHP kan ook een directe koppeling krijgen naar plannen om scholen in de komende twee decennia “van het aardgas af te halen”. Het IHP krijgt daarmee ook een positie in de energietransitie en het toekomstbestendig inrichten van de energievoorziening op lokaal niveau. Deze koppeling kan als randvoorwaarde gaan fungeren voor het toekennen van extra Rijksmiddelen naar gemeenten. Het schoolgebouw is daarbij (gezien zijn beperkte vraag naar warm tapwater) een typologie bij uitstek om aardgasvrij te verduurzamen.

2. Investeringsagenda energieneutraal 2040

Het lange termijn perspectief, met de doelstelling om alle onderwijshuisvesting in 2040 energieneutraal te laten zijn, zal leidend worden. Dat volgt uit gemaakte afspraken in de investeringsagenda van het IPO, de VNG, provincies en waterschappen; zie ook <https://vng.nl/persberichten/17-03-10/provincies-gemeenten-en-waterschappen-presenteren-gezamenlijke-duurzame-investeringsagenda>

3. Bouwbesluit; BENG

In 2020 vindt een aanscherping van het bouwbesluit plaats. Gebouwen moeten dan voldoen aan BENG. Plannen die nu worden ingediend hoeven daar nog niet aan te voldoen. Wel dient het gebouw aardgasvrij (zonder gasaansluiting) te worden opgeleverd. Als gevolg van de verhoogde eisen ten aanzien van de energieprestatie is er een verschuiving waar te nemen in de focus op investeringskosten naar een focus op levensduurkosten. Het huidige 'kostendenken' is nog sterk gericht op een traditionele scheiding in kosten van de investering en kosten over de looptijd van een exploitatie. De verwachting is dat de jaarlijks terugkerende kosten steeds vaker leidend zullen worden bij te nemen (investerings-) beslissingen. Bij het formuleren van duurzaamheidsambities wordt daardoor steeds vaker uitgegaan van de kosten over de gehele levensduur. We noemen dit de Total Cost of Ownership (TCO). Door te kijken naar de financiële effecten van maatregelen over de hele levensduur van een gebouw blijkt er veel meer mogelijk dan door alleen naar de kosten van de investering te kijken. Van alle kosten die gemoeid zijn met de realisatie en het beheer van een gebouw is 70 - 75% onderdeel van de gebruiksfase en "slechts" 25 – 30% tijdens de investeringsfase. Door 10-20% meer te investeren in de investeringsfase kan over de gehele levensduur 30% lagere kosten worden gerealiseerd. Investeringskosten die nu gedaan worden leiden zodoende tot besparingen in de toekomst.

4. Akkoord Sectorraden en VNG (voorstellen voor wetwijziging onderwijshuisvesting)

De commissie Financiën van de VNG heeft zich in haar vergadering van 1 november 2018 positief uitgesproken over de voorstellen van de VNG, PO-Raad en de VO-Raad aan het kabinet om aanwezige knelpunten in het stelsel van de onderwijshuisvesting op te lossen. Aanleiding voor deze voorstellen was onder andere de constatering van de Algemene Rekenkamer ('Schoolgebouwen Primair en Voortgezet Onderwijs - de Praktijk Gecheckt': Rapport uit 2016) dat het huisvestingsstelsel volledig op slot zit. Gemeenten noch schoolbesturen worden geprikkeld om te investeren in schoolgebouwen. Het resultaat is een achterstand in de gebouwen ten opzichte van de huidige standaarden in de bouwsector. Omdat het Rijk niet in actie komt, hebben de partijen zelf het initiatief genomen.

Inhoudelijk doen de partijen drie voorstellen:

1. Hef het investeringsverbod dat nu geldt voor schoolbesturen om bij te dragen aan gemeentelijke investeringen van artikel 148 WPO op
2. Verplicht gemeenten om in een "integraal huisvestingsplan" (IHP) huisvestingsuitgaven meerjarig te plannen en vast te leggen
3. Neem in de onderwijswetgeving de mogelijkheid op dat gemeenten in plaats van vervangende nieuwbouw een schoolgebouw kunnen renoveren, en daarbij een bijdrage van schoolbesturen kunnen vragen als zij daardoor besparen op onderhoud en exploitatie

Lees ook >

<https://vng.nl/nieuws/18-11-12/terugblik-commissie-financien-november>

en

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt>

Ontwikkelingen rondom het investeringsverbod (> zie ook deel 3: Juridisch Kader)

Schoolbesturen en gemeenten zijn steeds vaker bereid om gezamenlijk mee te investeren in de duurzaamheidsambitie. Zeker wanneer daarmee in samenhang de problematiek van het Binnenklimaat (belang scholen) en het Klimaatbeleid (belang gemeente) kan worden opgepakt. In afgelopen jaren wordt er vaker gesproken over het vermeende investeringsverbod van schoolbesturen. Ten aanzien van de verduurzamingsopgave die er ligt heeft de Staatsecretaris aangegeven dat hier gekeken wordt naar verruiming van dit verbod. Voor dat deel van investeringen dat zich binnen 5-7 jaar terugverdiend mogen scholen nu al (gewoon) meefinancieren.

5. Nieuwe financieringsvormen

In de praktijk loopt het vinden van mogelijke dekking vanuit de Rijksbekostiging en de vraag naar financiering en-of financieringsvorm vaak door elkaar heen. Duidelijk is dat zonder extra Rijksgeld er links of rechtsom geen dekking voor de benodigde financiering te vinden is. Het is op dit moment niet reëel te verwachten dat de Rijksoverheid op korte termijn de Rijksbekostiging voor onderwijshuisvesting met miljarden gaat verhogen. Initiatieven rondom de opzet van een landelijk investeringsfonds en inzet van pensioenfondsen voor een gebundeld scholenprogramma lijken niet van de grond te komen.

De verwachting is dat de recente voorstellen van de sectorraden en de VNG de zoektocht zal vergroten naar nieuwe financieringsvormen. Daarbij kan worden gedacht aan regionale duurzaamheidsfondsen, gebouw gebonden financiering, het onderbrengen in aparte stichtingen (zoals bij de stichtingen Maatschappelijk vastgoed en de Stichting Bewust Investeren) en vormen waarbij de gemeente vooruit financiert. In de meeste gevallen zal het schoolbestuur jaarlijks een (gebruikers)vergoeding voor de gedane investeringen in verduurzamen gaan betalen. Inzicht in de nul-situatie en het maken van duidelijke onderliggende (prestatie)afspraken zijn daarbij cruciaal. De energiescans die scholen in Overijssel reeds in hun bezit hebben zorgen voor een vliegende start.

Investeringsmogelijkheden schoolbesturen

Het bedrag dat schoolbesturen vanuit hun MI-vergoeding reserveren voor planmatig onderhoud is gemiddeld ca. € 34,- per M2 BVO per jaar. Met het voorliggende huisvestingsvoorstel van de VNG en sectorraden is het de bedoeling dat de investeringsruimte voor schoolbesturen wordt verruimt.

6. Kindcentra 2020

Bovenstaande ontwikkelingen zijn niet los te zien van ontwikkelingen in het sociale domein en de ontwikkeling van (integrale) kindcentra (kindcentra- jeugdhulp- leefbaarheid). Landelijk knelpunt is hierbij nog wel de wijze wie de te ontwikkelen m² kinderopvang voor zijn rekening wenst te nemen.

7. (Bouw)kostenontwikkeling

De realisatie van goede, gezonde, duurzame en betaalbare onderwijshuisvesting is al jaren een spanningsveld bij veel gemeenten. Het sluitend krijgen van de businesscase blijkt een structureel probleem. Met een aantrekkelijke markt en stijgende bouwrijzen lijken projecten eerder stil te vallen dan op stoom te komen. Duidelijk is dan ook de groeiende hulpvraag van gemeenten naar het vinden van aanvullende bekostiging en of (voor)financiering als dekking voor de financieringslast en ondersteuning bij het opstellen van financieringsplan. Veel gemeenten hebben een uitgesproken duurzaamheidsambitie ten aanzien van het Maatschappelijk vastgoed (waaronder schoolgebouwen). Gemeenten realiseren zich daarbij nog niet altijd dat ieder gebouw dat nu gerealiseerd wordt in 2040

(over twintig jaar) energieneutraal dient te zijn. Het komt er nu op neer de duurzaamheidsambitie concreet te maken en niet te gaan wachten tot 31 december 2039. Om deze opgave goed in te vullen ontkomen gemeenten en schoolbesturen er niet aan om beschikbare geldstromen slim te bundelen.

Stijging bouwrijzen

Stijging van bouwrijzen is een landelijke trend. De geraamde budgetten zijn veelal niet toereikend om de huidige stijging van bouwkosten op te kunnen vangen. Waar sommige gemeenten nog uitgaan van een normbedrag voor nieuwbouw van € 1.700,- of €1.800,- worden in de praktijk al aanbestedingen waargenomen die richting een bedrag van € 2.500,- gaan. De VNG overweegt dan ook een actualisatie van de zogenoemde VNG adviesnorm.

Herijking normbedragen

In de laatste aanpassingen van de modelverordening (incl. normbedragen 2018) zijn alleen de noodzakelijke wijzigingen doorgevoerd. Dit in afwachting van een ingrijpende herziening, waarvoor momenteel de voorbereidingen worden opgestart. Vooruitlopend adviseert de VNG gemeenten al wel de (lokale) normbedragen voor de nieuwbouw van scholen in 2019 eenmalig met te verhogen met 40%. De reden hiervoor is dat de jaarlijkse indexering van de normbedragen over de afgelopen jaren de werkelijke prijsontwikkelingen in de markt niet goed blijkt te hebben gevolgd. De VNG heeft aangegeven deze correctie in de modelverordening Voorzieningen huisvesting onderwijs per 2019 te verwerken. Op het moment van opstellen van deze notitie is deze nog niet gepubliceerd.

Lees ook >

<https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/nieuws/vng-verhoog-normbedragen-onderwijshuisvesting-met-40>