

Aan het bestuur en de directie van de VNG,
t.a.v. mevrouw J. Kriens
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Baarn, 31 januari 2019

Onderwerp

ontwikkelingen onderwijshuisvesting,
uw brief van 27 nov. 2018, kenmerk TGW/U201801031

Geacht bestuur, beste mevrouw Kriens,

Uw brief van 27 november richt zich vooral op de colleges en gemeenteraden van gemeenten. Daarvan zijn velen ook lid van onze organisatie, die zich vooral profileert als brancheorganisatie van de beleidsadviseurs in die gemeenten.

Namens deze geleding willen we graag aansluiten bij uw voorstellen en activiteiten. Deze willen we onderschrijven, maar tevens voorzien van kanttekeningen en aanvullingen. We bieden aan te helpen bij de uitwerking van wetsvoorstellen, modelverordening en bijbehorende regelgeving, modellen voor IHP en MJOP, et cetera.

In uw brief verwijst u naar de toekomstverkenning "De lat omhoog". Aan de totstandkoming daarvan hebben veel van onze leden bijgedragen. Wij stellen ons voor om op vergelijkbare wijze een integrale ontwikkeling in gang te zetten, met de direct betrokkenen uit VNG-gelederen, gemeenten en adviesbureaus.

Uw voorstellen en de kanttekeningen erbij

In het navolgende volgen we de lijn van uw brief en de activiteiten die u beschrijft. U zou de meeste kanttekeningen moeten kennen, want leden van de LVO hebben heel actief deelgenomen en bijgedragen aan de voorlichtingsbijeenkomsten die u in de zomer organiseerde.

Het lijkt ons noodzakelijk om de drie voorstellen integraal uit te werken, als een samenhangend pakket. Het kan niet zo zijn dat één van de voorstellen buiten beschouwing blijft.

Verhoging normbedragen

De primaire reactie van veel onderwijshuisvesters was dubbel: die 40% is onvoldoende, zeker als over enkele jaren schoolgebouwen 'met nul op de meter' gebouwd moeten worden.

Maar óók: *"..de rijksbekostiging is daarvoor niet toereikend. Je moet die bedragen pas verhogen als óók het rijk zijn verantwoordelijkheid neemt!"*

Toch onderschrijven we deze verhoging, zeker nu u die bekostiging nader gaat onderzoeken.

Renovatie als voorziening

In het verlengde van adviezen van de Rijksbouwmeester verscheen in 2015 een Atlas Scholenbouw en een gelijknamige [website](#). De toenmalige staatsecretaris van OCW, Sander Dekker, schreef voor dit boek het voorwoord. Daarmee onderschreef hij het pleidooi om af te stappen van de reflex dat na x-jaren een gebouw vervangen moet worden.

De Atlas laat een grote variëteit zien van mogelijkheden om oudere gebouwen te herwaarderen en voor vele tientallen jaren bruikbaar te maken. Daarmee wordt naadloos aangesloten bij de gedachte van circulair bouwen.

In april 2016 bracht het LVO-bestuur de [Handreiking medebekostiging renovatie schoolgebouwen](#) uit, opgesteld door en voor onze (ambtelijke) leden. Deze handreiking is op ruime schaal gedeeld met VNG en andere betrokken partners, maar deze hebben gelaten (of niet) gereageerd. Hoofddlijn van deze handreiking was dat renovatie in de wet opgenomen moet worden. Renovatie zou meer moeten omvatten dan alleen bouwkundig/technisch onderhoud en de daarvoor noodzakelijke aanpassingen.

De handreiking gaat ervan uit dat een grootschalige renovatie moet leiden tot een schoolgebouw met het kwaliteitsniveau van nieuwbouw. Voorwaarden voor medebekostiging door de gemeente zouden moeten zijn:

1. dat de leerlingenprognose aantoont dat het schoolgebouw nog minimaal 15 jaar nodig is;
2. het schoolgebouw na de renovatie voldoet aan NEN 2767, conditiemeting 1 en dat
3. de investering leidt tot het verlengen van de levensduur met 40 jaar.

Wordt aan deze drie voorwaarden voldaan dan betekent dit voor de gemeente dat vervangende nieuwbouw wordt uitgesteld. Omwille van de eenvoud van de bekostiging werd gepleit voor het beschikbaar stellen van een percentage van de normkosten nieuwbouw- of een percentage van de werkelijke kosten van de renovatie. Uitstel van nieuwbouw maakt renovatie immers lonend.

U ziet: de afstand tot de huidige plannen is niet groot. Eén essentieel verschil komt in het volgende tot uitdrukking.

Opheffen investeringsverbod PO

Net als het [rapport](#) van de Algemene Rekenkamer (ARK), u verwijst daar al naar, vindt de LVO dat het verbod voor het Primair Onderwijs om te investeren in de onderwijshuisvesting niet van deze tijd is. Het afschaffen van dat verbod op medebekostiging is dus een goede stap. Daarmee moet ook de huidige bekostigings- en verantwoordingsverdeling worden aangepast.

De kanttekening hierbij is dat de formuleringen erg vrijblijvend gekozen zijn. Dat is vooral belangrijk bij het vorige onderwerp, de renovatie. In termen van de VNG: de gekozen formuleringen verplichten de gemeenten (moet-bepaling) en bieden de besturen de mogelijkheid (kan-bepaling).

Bij renovatie is altijd een component 'onderhoud' aanwezig, grofweg de laatste vijf jaar voor de ingreep en de vijf jaar erna. Ook is er voor de schoolbesturen een fors voordeel in de energiekosten, uitgaande van het nieuwbouwniveau, dus BENG.

Met onze leden zijn wij van mening dat deze voordelen moeten worden vertaald in een verplichting tot medebekostiging. Hier moet de wederkerigheid, het partnerschap, duidelijker worden. In een uitwerking kan bezien worden onder welke omstandigheden bepaalde bandbreedtes gelden.

IHP als vervanging van jaarlijkse programma's

De wens om het IHP landelijk mogelijk te maken was al onderdeel van "De lat omhoog". Dat was het ook van het ARK-rapport en van '[Decentralisatie naar een nieuwe fase](#)', het visiedocument voor de onderwijshuisvesting van de LVO.

Onze leden hebben nadrukkelijk de suggestie gedaan om de vorm van dit IHP vrijer te laten dan nu in de plannen verwoord. Gemeenten die samen met hun besturen al een goede werkwijze hebben gevonden en daaraan de voorkeur geven, moeten vooral niet worden gefrustreerd. Juist hier moet een 'kan-bepaling' gevonden worden.

Ook zal een oplossing gevonden moeten worden voor het conflict dat kan ontstaan doordat het gewenste IHP geen wettelijke status heeft en zelfs strijdig kan zijn met de onderwijswetten.

In dat verband doen we graag de suggestie om de 4-jarige 'harde' periodes te laten samenvallen met de raadsperiodes om te voorkomen dat een gemeenteraad de keuzevrijheid van een volgende raad ernstig beperkt.

Aanvullingen bij het voorgaande

Kwaliteit

Het ARK-rapport vraagt nadrukkelijk ook aandacht voor het feit dat overheden en besturen veel ambities projecteren op schoolgebouwen. Deze moeten goed zijn en flexibel, duurzaam en breed inzetbaar.

Maar in wet- en regelgeving zijn eigenlijk alleen procedures en minimale maten vastgelegd. De ARK raadt de staatssecretaris daarom aan om de kwaliteitseisen vast te leggen in een modelverordening én om daarmee de bekostiging in overeenstemming te brengen.

Het LVO steunt dit advies. Voor de gezamenlijk te maken uitwerkingen zouden werkgroepen gebruik kunnen maken van de in 2016 opgestelde [Kwaliteitskaders](#) voor PO en VO. De kwaliteitseisen en de financiële consequenties ervan kunnen toegevoegd worden aan de modelverordening. Deze zouden ook opgenomen kunnen worden in modellen voor het IHP.

Levensduur & technische noodzaak

In verband met renovatie noemen de voorstellen het 'einde levensduur' van een schoolgebouw. Tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten is door de vertegenwoordigers van de VNG gesteld dat eerst, op de manier zoals dat nu ook gebeurt, de noodzaak tot vervangende nieuwbouw objectief moet zijn vastgesteld.

Hier kan een conflict ontstaan: de VNG-modelverordening verbindt die vaststelling aan een bouwkundige rapportage volgens de NEN 2767. Besturen worden bekostigd voor goed onderhoud, maar theoretisch kan dat oneindig voortgaan. Dat is natuurlijk niet de bedoeling, daarom zocht de LVO naar een werkbaar evenwicht tussen onderhoud en vernieuwing.

Overigens zou ook de LVO graag zien dat een beter criterium gezocht of ontwikkeld wordt dan de NEN 2767, die alleen kijkt naar de staat van onderhoud. Dit nieuwe criterium moet een heldere, meetbare operationalisering krijgen.

We attenderen erop dat de interpretatie van 'einde levensduur' door scholen en hun besturen vaak gelijkgesteld wordt met 'einde afschrijving'. Ook de stellers van de voorstellen laten in hun advisering dit automatisme blijken: *"Bij het einde van de afschrijving, veelal 40 jaar, ontstaat een vervangingsnoodzaak."*

Hierbij worden technisch aangetoonde gebreken en een boekhoudkundig begrip verward. Artikel 1 van de VNG-modelverordening bepaalt de levensduur van een schoolgebouw op "tenminste 60 jaar". Deze levensduur stamt nog uit systematiek van vóór 1997, maar is ook de basis voor de huidige bekostigingssystematiek van OCW en modelverordening.

Is ontoereikende bekostiging reden om het onderhoud terug te geven?

Zowel in 2005 (VO) als in 2015 (PO) is bij het overdragen van de middelen door de betrokkenen ervoor 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 toegevoegd. In 2019 is die toevoeging opgelopen tot € 16,41. Een onderzoek van PWC (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. De verantwoordelijkheid voor deze taak kan nu echter niet worden teruggelegd bij de gemeenten.

Verplicht meerjarenonderhoudsplan

De wederkerigheid van de plannen zou, net als bij medebekostiging, ermee gediend zijn als de meerjarenonderhoudsplannen (MJOP) van de schoolbesturen een verplicht onderdeel van het IHP gaan vormen. Ook hier pleiten we voor de vervanging van de 'kan-bepaling' door een 'moet-bepaling'.

Behoud kennis & regionale afstemming

Het eerder genoemde LVO-visiedocument onderwijshuisvesting sluit goed aan bij voorgaande onderwerpen. Een onderwerp waarover ook "De lat omhoog" en het ARK-rapport zich zorgen maken, is het afnemen van de hoeveelheid kennis op het gebied van onderwijshuisvesting. Die zorg geldt zowel bij de onderwijsbesturen (PO) als bij de gemeenten. In beide gevallen vooral bij de kleinere besturen en gemeenten.

Dat leidt tot de aanbeveling om regionaal kennis van gemeenten en scholen te bundelen. Wellicht moet zelfs gezocht worden naar regionale IHP's. Deze zouden ook het verband kunnen aanbrengen met de voorzieningen in het sociale domein.

Als hiervoor een werkgroep wordt ingesteld, dan moet deze vermoedelijk breed samengesteld worden, met partners vanuit de PO-Raad en Bouwen voor Sociaal.

Kleine scholen & vereenvoudiging bekostiging PO

De LVO pleit voor een ondergrens van [80 leerlingen per school](#), omdat plattelandsgemeenten anders onmogelijk de voorzieningen in stand kunnen houden.

Op dit punt zal een goede afstemming met OCW nodig zijn: minister Slob stelt in een brief aan de Tweede Kamer (19 dec. '18) dat hij de bekostiging van het primair onderwijs wil vereenvoudigen. Met veel van zijn voorstellen zijn wij het eens, mits de onderscheiden verantwoordelijkheden intact blijven. Zie ook de bijlage over geldstromen.

Dit zou een goede gelegenheid zijn om ook het investeringsverbod uit de regelgeving te halen, maar dat noemt de minister niet. Wèl noemt de minister het verschuiven van de teldatum, kennelijk over het hoofd ziend dat dit ook consequenties heeft voor de regelgeving voor en van de gemeenten. Oók stelt de minister de aanvullende bekostiging van kleine scholen te willen handhaven. Dat staat op gespannen voet met het belang van veel gemeenten: de financiële prikkel om te gaan samenwerken wordt daarmee weggenomen.

De VNG moeten er ook voor waken dat met deze vereenvoudiging het onderhoud, nu de taak van de schoolbesturen, verdwijnt en 'terugverhuist' naar de gemeenten.

In dit verband: wij hebben ons eraan gestoord dat de brief van minister Slob herhaaldelijk de PO-Raad noemt als betrokken partij, maar nergens het belang van gemeenten noemt. Ook hier lijkt een reactie van de VNG op zijn plaats.

In een bijlage treft u de aanvullende voorstellen en uitwerkingen van de LVO ten opzichte van het voorstel van VNG en PO-/VO-Raad. Daarbij treft u ook een overzicht van de geldstromen voor onderhoud en nieuwbouw sinds de jaren '90 van vorige eeuw.

Herhaling aanbod

Het is toch nog een lange brief geworden, daarom herhalen we ons aanbod. Wij stellen voor om net als bij 'De lat omhoog' een integrale ontwikkeling in gang te zetten, met alle direct betrokkenen uit VNG-gelederen, gemeenten en adviesbureaus.

Afzonderlijke werkgroepen, zoals het door u ingestelde expertiseteam, zouden deelonderwerpen kunnen uitwerken.

Voor een dergelijke werkwijze verwachten wij veel kennis, kunde en inzet, maar vooral ook veel enthousiasme te kunnen genereren.

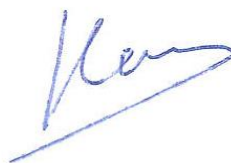
Met vriendelijk groet,

De Landelijke Vereniging van Onderwijsadviseurs



Gertjan Nijpels

(voorzitter)



Hans Hoes

(secretaris)

Deze brief wordt in afschrift gezonden aan:

- leden LVO en het VNG-forum onderwijshuisvesting
- de leden van de commissie Nijpels
- PO-/VO-Raad
- HEVO bv, de opstellers van uw voorstellen

Bijlage

schematische weergave van overeenkomsten en verschillen tussen VNG en LVO

	Huisvestingsvoorstel VNG en PO-/VO-Raad	Aanvulling/uitwerking LVO
(Verplicht) IHP	✓	✓ + verplicht MJOP
Opheffen investeringsverbod	✓	✓
Renovatie als voorziening	Alternatief voor vervangende nieuwbouw	Zelfstandige voorziening
Wanneer vervangende nieuwbouw of renovatie?	(40 jaar?)	60 jaar
• Technisch (NEN 2767)	Conditie 4 of 5	Conditie 3, 4 of 5
• Functionaliteit	-	✓
• Binnenklimaat	-	✓
• Duurzaamheid	-	✓
Bijdrage schoolbestuur	Mogelijk	Verplicht (20-30%)

Overzicht van de geldstromen voor onderhoud en nieuwbouw sinds de jaren '90 van vorige eeuw. De kopjes geven een beperkte weergave van de activiteiten.

