



landelijke vereniging onderwijsadviseurs
STERK VOOR ONDERWIJS

Handreiking (mede)bekostiging

renovatie

schoolgebouwen

door gemeenten



Inhoudsopgave

1. Samenvatting	3	
2. Probleemstelling	4	
3. Historische schets ontwikkeling bekostiging voorzieningen huisvesting onderwijs	5	
4. Gevolgen wetswijziging(en) bekostiging onderhoud en aanpassen		
4.1. Onderhoud	6	
4.2. Aanpassen	6	
5. Wat is renovatie?	7	
6. Bekostiging renovatie door gemeente		
6.1. Uitgangspunten bekostiging	8	
6.2. Hoogte bekostiging	8	
7. Relatie renovatie – vervangende nieuwbouw	10	
8. Investeringsverbod primair onderwijs	11	
9. Financiële gevolgen	13	
10. Conclusies	14	
Bijlage 1	Conditiechalen van de conditiemeting NEN 2767	15
Bijlage 2	Voorbeeld-bijlage bij de ‘Verordening materiële en financiële gelijkstelling onderwijs gemeente’	16
Bijlage 3	Overzicht artikelen WPO, WEC, WVO m.b.t. besteding lumpsumvergoeding in relatie met investeringsverbod	18
Noten		20

1. Samenvatting.

Renovatie van schoolgebouwen is sinds 1 januari 2015 een onderwerp van discussie. Is dit de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, of de gemeente? Is renovatie een hiaat in de wetgeving en moet er alsnog een wettelijke regeling komen voor het bekostigen van renovatie?

Deze notitie schets de achtergronden van de discussie en komt tot de conclusie dat een gemeentelijke bijdrage in de kosten van renovatie wenselijk is. Daarnaast geeft deze notitie een richting voor het vaststellen van de gemeentelijke bijdrage.

Vastgesteld is dat een sluitende definitie van renovatie praktisch onmogelijk is te geven¹.

Uitgangspunt in deze notitie is dat renovatie meer moet omvatten dan alleen bouwkundig en technisch onderhoud, incl. de daarvoor noodzakelijke aanpassingen. Renovatie moet ook leiden tot het terugdringen van leegstand bv. door het realiseren van de mogelijkheid van multifunctioneel gebruik; In deze notitie wordt voor het bekostigen van renovatie het volgende uitgangspunt genomen:

'Het vervangen van bouwkundige elementen en technische installaties c.a. met een leeftijdscyclus van 20 – 40 jaar² en het aanpassen van het schoolgebouw aan de dan geldende onderwijskundige eisen, zodat het schoolgebouw na de renovatie voldoet aan de op dat moment geldende eisen van het Bouwbesluit, het gebruikscomfort is verbeterd' en voldoet aan NEN (NEderlandse Norm) 2767, conditiemeting 1'.

Voorwaarden voor het toekennen van een bijdrage in de kosten van grootschalige renovatie moeten zijn dat:

1. op basis van de leerlingenprognose wordt vastgesteld dat het schoolgebouw voor minimaal 15 jaar noodzakelijk is;
2. het schoolgebouw na de renovatie voldoet aan NEN 2767, conditiemeting 1 en
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.

Voor het vaststellen van de hoogte van de bijdrage in de kosten van renovatie kan enerzijds worden gekozen voor de uitgangspunten van het bekostigingsstelsel van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), anderzijds voor het financiële gevolg dat voor de gemeente ontstaat door het uitstel van vervangende nieuwbouw. Omwille van de eenvoud van de bekostiging wordt gekozen 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.

In het vervolg van deze notitie is in hoofdstuk 2 de probleemstelling uitgewerkt en wordt daarna ingegaan op ontwikkeling van de bekostiging voorzieningen huisvesting onderwijs vanaf 1 januari 1997 (hoofdstuk 3), de gevolgen van de wetswijzigingen voor de bekostiging van onderhoud en aanpassen (hoofdstuk 4), het begrip 'renovatie' (hoofdstuk 5), wordt de relatie gelegd tussen bekostiging van renovatie en de gemeente (hoofdstuk 6), de relatie beschreven tussen renovatie en vervangende nieuwbouw (hoofdstuk 7) en het investeringsverbod primair onderwijs (hoofdstuk 8). In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de financiële gevolgen voor de gemeente en hoofdstuk 10 vermeldt de conclusies.

Aan het slot zijn een tweetal bijlagen gevoegd over de conditieschalen NEN 2767 en een voorbeeldbijlage bij de verordening "Materiële en financiële gelijkstelling onderwijs gemeente". Vanwege de leesbaarheid zijn de voetnoten waar in de tekst naar wordt verwezen aan het einde van deze handreiking opgenomen.

2. Probleemstelling.

De koepelorganisaties van schoolbesturen zijn van mening dat het niet opnemen van renovatie als voorziening huisvesting onderwijs in de onderwijswetten een hiaat in de wetgeving is³. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een motie om renovatie alsnog in de wet op te nemen verworpen⁴.

De Algemene Rekenkamer heeft een rapport uitgebracht onder de titel 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt'⁵. Het rapport geeft inzicht in de stand van zaken en knelpunten in de uitvoering van de zorgplicht zoals die is opgedragen aan de gemeenten en stelt dat de exploitatievergoeding die aan de bevoegde gezagsorganen wordt verstrekt, sterk afwijkt van de werkelijke kosten die met het onderhoud en aanpassen van de schoolgebouwen zijn gemoeid. Op het onderdeel 'renovatie' is in het rapport een heldere analyse opgenomen, te weten:

- Renovatie als mogelijkheid om de levensduur van een schoolgebouw te verlengen is wettelijk niet belegd bij de gemeente of schoolbesturen. De wetgever gaat ervan uit dat gemeenten en schoolbesturen er samen uit komen⁶, maar in de praktijk valt dat tegen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beschouwt renovatie als onderdeel van onderhoud en daarmee de verantwoordelijkheid van schoolbesturen, maar die zien het zelf vaak niet zo. Renovatie wordt hierdoor niet altijd als optie overwogen, terwijl het wel een goede tussenoplossing kan zijn op enig moment in de lange levensduur van een schoolgebouw⁷.
- Regel wettelijk wie verantwoordelijk is voor renovatie van schoolgebouwen, want in de praktijk komen gemeenten en schoolbesturen hier samen niet altijd goed uit⁸.
- In de wet is niet geregeld tot wiens verantwoordelijkheid renovatie moet worden gerekend. Met opzet, want de wetgever wil dat gemeenten en schoolbesturen 'in voorkomende gevallen in goede samenwerking tot een redelijk vergelijk (.....) komen over de verdeling van de kosten en eventuele keuze tussen renovatie en nieuwbouw (OCW 2013). De VNG rekent renovatie tot onderhoud/aanpassing en daarmee de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Die zien dit vaak niet zo. In de praktijk leidt het ertoe, dat renovatie niet altijd wordt overwogen als oplossing voor huisvestingsproblemen, terwijl het wel het meest efficiënt kan zijn⁹.

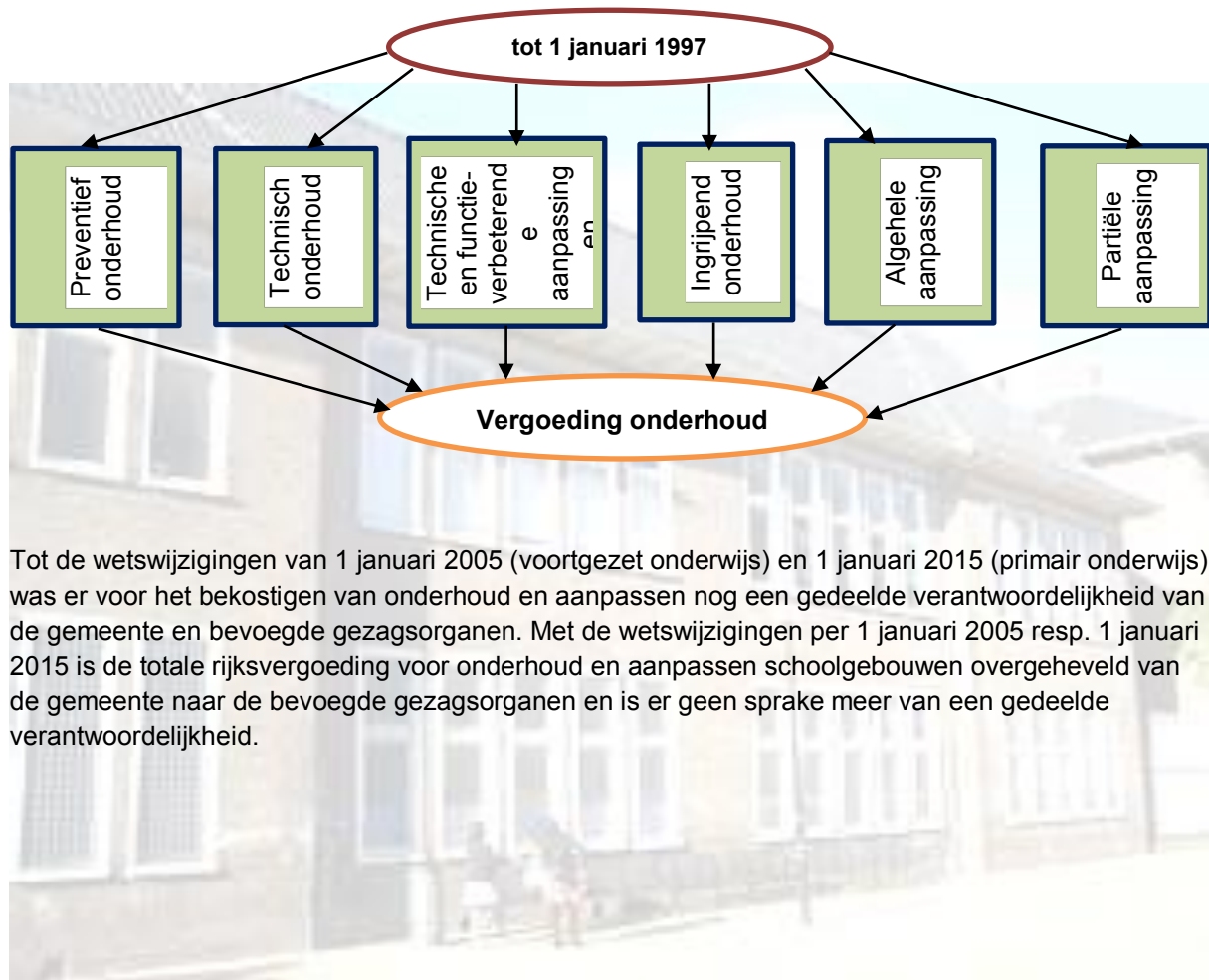
De probleemstelling komt duidelijk naar voren in een interview in Binnenlands Bestuur d.d. 12-02-2016 (03-2016) met een collegelid van de Algemene Rekenkamer. Deze stelt het volgende: 'Wij denken dat je duidelijkheid moet scheppen. Niet alleen om te voorkomen dat schoolbesturen en gemeenten blijven bekvechten over wie er verantwoordelijk is voor de renovatie; het heeft ook implicaties voor de begrotingen. Als een school verantwoordelijk is voor renovatie moet daar ook voor worden gereserveerd. Als het tot de taak van de gemeente hoort, moet de gemeenteraad weten welke kosten daarvoor in de begroting moeten worden opgenomen. Zolang er onduidelijkheid is, reserveert er waarschijnlijk niemand. *Niet uitgesloten kan worden dat er nieuwe grensconflicten ontstaan als is vastgelegd wie er verantwoordelijk is voor renovaties. Er zullen discussies ontstaan over wat tot renovatie hoort en wat onderhoud is.* Dat blijf je houden met dit stelsel. Het is geen ideaalmodel waarin alles vanzelf goed gaat. Maar het gaat ook niet vanzelf fout. Daarom zeggen wij: probeer het stelsel te verbeteren, vul de lacunes op. Verbeter de samenwerking tussen de gemeenten'.

Het probleem is dus het begrip 'renovatie van een schoolgebouw'. Wat wordt daaronder verstaan? Omvat renovatie onderhoud waarvoor het bevoegd gezag de bekostiging van OCW ontvangt, dan komen deze kosten voor rekening van het bevoegd gezag. Omvat renovatie zowel onderhoud als aanpassen, dan is de vraag wat onder 'aanpassen' wordt verstaan. Kan dit helder worden omschreven, dan kan ook een regeling worden getroffen over de kostenverdeling.

Doelstelling van deze notitie is te voldoen aan de wens die de staatssecretaris van OCW tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel naar voren heeft gebracht: 'bij de belangenorganisaties (VNG, PO (primair onderwijs)-Raad en VO (voortgezet onderwijs)-raad) aan te dringen op het opstellen van richtlijnen voor het bekostigen van renovatie'.

3. Historische schets ontwikkeling bekostiging voorzieningen huisvesting onderwijs.

Renovatie is een activiteit die niet was opgenomen in de programma's van eisen in de bekostigingsstelsels¹⁰ die tot 1 januari 1997 bepalend waren voor de rijksvergoeding voor onderhoud en aanpassen van schoolgebouwen. Binnen de bekostigingsstelsels waren opgenomen de programma's van eisen 'algehele aanpassing' en 'ingrijpend onderhoud'. Deze programma's van eisen hadden betrekking op het bekostigen van groot onderhoud en het aanpassen van de schoolgebouwen aan de geldende onderwijskundige eisen. Met de wetswijziging op 1 januari 1997 zijn alle programma's van eisen die betrekking hadden op 'onderhoud en aanpassen' ondergebracht in de vergoeding onderhoud, zie onderstaand schema.



Tot de wetswijzigingen van 1 januari 2005 (voortgezet onderwijs) en 1 januari 2015 (primair onderwijs) was er voor het bekostigen van onderhoud en aanpassen nog een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeente en bevoegde gezagsorganen. Met de wetswijzigingen per 1 januari 2005 resp. 1 januari 2015 is de totale rijksvergoeding voor onderhoud en aanpassen schoolgebouwen overgeheveld van de gemeente naar de bevoegde gezagsorganen en is er geen sprake meer van een gedeelde verantwoordelijkheid.

4. Gevolgen wetswijziging(en) bekostiging onderhoud en aanpassen.

4.1. Onderhoud.

Het gevolg van de wetswijzigingen per 1 januari 2005 (VO) en 1 januari 2015 (PO) was dat het bevoegd gezag vanaf de genoemde data de vergoeding voor het totale onderhoud van het gebouw ontvangt. Dit onderhoud omvat niet alleen het dagelijks onderhoud, maar ook het onderhoud als schilderwerk, vervangen kozijnen, vervangen dak, vervangen leidingen et cetera. Deze laatste investeringen kunnen worden aangemerkt als renovatieachtige activiteiten. De vergoedingen maken onderdeel uit van de lumpsumvergoeding materiële instandhouding die het bevoegd gezag rechtstreeks van het rijk (OCW) ontvangt. In het rapport van de Algemene Rekenkamer¹¹ wordt over de hoogte van de vergoeding voor onderhoud het volgende geschreven: *'Uit een recente benchmark van ICS-adviseurs onder 215 basisscholen blijkt dat schoolbesturen waarschijnlijk niet zullen uitkomen met het overhevelingsbudget. Het is voldoende voor het onderhouden van schoolgebouwen, maar niet voor aanpassingen en een eventuele renovatie (ics adviseurs, 2014).'*

4.2. Aanpassen.

Uit het schema in paragraaf 3 blijkt dat algehele aanpassing en partiële aanpassing onderdeel uitmaken van de vergoeding die is ondergebracht in de lumpsumvergoeding van het bevoegd gezag. Dit komt ook naar voren in de brief van de staatssecretaris 11 september 2014 aan de Tweede Kamer. Daarin wordt het volgende geschreven: *'Vanaf 1 januari 2015 zijn scholen in het primair onderwijs verantwoordelijk voor het onderhoud en de aanpassingen van het gebouw. Door die wetswijziging worden de schoolbesturen in staat gesteld zelf maatregelen te treffen, zodat een veilig en gezond leef- en lesklimaat ontstaat'*.

Partiële aanpassing was als afzonderlijke voorziening opgenomen in de VNG-modelverordening 'Voorzieningen huisvesting onderwijs' en omvatte een beperkt aantal activiteiten, die onafhankelijk van renovatie in aanmerking konden komen voor bekostiging door de gemeente, t.w. gebouwelijke integratie bij o.a. fusie van scholen of integratie van onderbouw en bovenbouw, aanvullende voorzieningen t.b.v. gehandicapten, inpandig creëren extra groepsruimte, vervangen oliegestookte installatie.

In het Bekostigingsstelsel voor 1997 werd algehele aanpassing als volgt omschreven: *'Het programma van eisen geeft een onderbouwing van het bedrag van de rijksvergoeding voor de kosten van algehele aanpassing van een voor blijvend gebruik bestemde voorziening op het 40ste gebruiksjaar van de voorziening'*. In tegenstelling tot partiële aanpassing werd algehele aanpassing in 1997 niet als afzonderlijke voorziening opgenomen in de VNG-modelverordening 'Voorzieningen huisvesting onderwijs' en ook niet in de rijksbekostiging onderhoud in de lumpsumvergoeding aan het bevoegd gezag. De reden om deze voorziening na 1997 niet afzonderlijk te benoemen was het feit dat de investeringen die tot algehele aanpassing behoorden, gedeeltelijk waren ondergebracht in de vergoeding in de algemene uitkering en gedeeltelijk in de lumpsumvergoeding materiële instandhouding. Algehele aanpassing was een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeente en de bevoegde gezagsorganen.

5. Wat is 'renovatie'.

Zoals in paragraaf 2 is vermeld wordt het niet opnemen van renovatie als 'voorziening huisvesting onderwijs' door meerdere organisaties als een hiaat in de wetgeving gezien. De staatssecretaris heeft besloten om renovatie niet als een specifieke voorziening in de onderwijswetten op te nemen, omdat renovatie zowel onderhoud als onderwijskundige aanpassingen van het gebouw omvat¹². In de afgelopen jaren is veel geschreven over het bekostigen van renovatie van schoolgebouwen:

- "Renovatie is niet apart opgenomen in de Wpo, noch in de modelverordening van de VNG. De reden daarvoor is dat het begrip niet eenduidig is te definiëren. In de praktijk is renovatie een tussenvorm tussen groot onderhoud/aanpassingen aan het gebouw enerzijds (na de overheveling voor rekening van het bevoegd gezag) en nieuwbouw anderzijds (is en blijft voor rekening van de gemeente)."¹³
- "Het begrip renovatie bestaat namelijk in onderwijshuisvestingsland niet als zodanig. Renovatie is niet in wetgeving en de Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de VNG opgenomen. Dit heeft als consequentie dat renovatie geen 'voorziening in de huisvesting' is; het is niet alleen juridisch niet geregeld, maar er staat ook geen vergoeding tegenover. Feitelijk is er geen mogelijkheid voor een bevoegd gezag zoals een schoolbestuur om renovatie aan te vragen."¹⁴
- "Rond het veertigste levensjaar ontstaat een natuurlijk moment waarop een schoolgebouw gebreken gaat vertonen. Er dienen zich allerlei vervangingsvragen en noodzaken tot groot onderhoud aan, eenvoudigweg omdat verschillende bouwkundige elementen aan het einde van de levensduur zijn gekomen. Er is dus een bouwkundige noodzaak, maar renovatie gaat niet alleen over de bouwkundige staat. Dit is ook het moment waarop andere vragen gesteld moeten worden: hoe zit het met de functionele staat van het gebouw, het binnenmilieu, de energiehuishouding, de veiligheid?"¹⁵
- "Om een renovatie uit te kunnen voeren moet er sprake zijn van een werkelijk levensduur verlengende ingreep in brede zin en daarmee een duurzame voorziening. Hiermee is een fors budget gemoeid. Een budget dat onmogelijk van het schoolbestuur gevraagd kan worden, omdat het schoolbestuur eenvoudigweg de middelen hiervoor niet heeft ontvangen of ontvangt. Dit betekent in de praktijk dat de gemeente hierin haar verantwoordelijkheid zal moeten nemen en in overleg met het schoolbestuur naar mogelijkheden zoekt."
- "Door levensduur verlengende renovatie gelijk te stellen aan nieuwbouw en op deze wijze op te nemen in de verordening kan het hiaat in de wetgeving worden opgevangen."¹⁶
- "Renovatie moet qua kosten en levensduur (= afschrijvingstermijn) vergelijkbaar zijn met nieuwbouw. Het betreft een integrale aanpak gericht op levensduurverlenging van een gebouw van minimaal 25 jaar, waarbij het gebouw bouwkundig wordt gerenoveerd en een upgrade krijgt op basis waarvan het gebouw voldoet aan de wettelijke eisen van het actuele bouwbesluit (nieuwbouw). Dat betekent dus dat het gebouw ook bouwfysisch (energetisch en qua ventilatie) en onderwijskundig een upgrade krijgt."¹⁷
- "Renovatie zou een voorziening moeten worden, waarbij het deel van de renovatie dat is aan te merken aan technisch en bouwkundig onderhoud door het bevoegd gezag wordt bekostigd. Het bevoegd gezag ontvangt voor het (groot) onderhoud van het gebouw immers de vergoedingen. Het overige deel van de levensduurverlenging wordt door de gemeente gefinancierd."¹⁸

In tegenstelling tot wat in paragraaf 2 naar voren komt (er is sprake van een hiaat in de onderwijswetgeving) kan op basis van het schema in paragraaf 3 worden vastgesteld dat er geen sprake is van een hiaat in de wetgeving. De rijksvergoeding kende tot 1 januari 1997 uitsluitend het begrip 'algehele aanpassing'. Renovatie omvat zodoende de elementen onderhoud en aanpassingen van het schoolgebouw waarvoor het bevoegd gezag bekostiging van het rijk ontvangt. De discussie gaat dus vooral om de hoogte van de bekostiging.

6. Bekostiging renovatie door gemeente.

6.1 Uitgangspunten bekostiging.

Op basis van de gewijzigde bekostiging van OCW aan de bevoegde gezagsorganen per 1 januari 2005 resp. 1 januari 2015 en de conclusie aan het slot van de vorige paragraaf, kan worden gesteld dat voor de gemeente geen verplichting bestaat om renovatie geheel of gedeeltelijk te bekostigen. Het gevolg van een uitgevoerde renovatie is daarentegen dat daardoor een gemeentelijke investering in vervangende nieuwbouw wordt uitgesteld of voorkomen. Op dit punt kan een relatie worden gelegd tussen investering in vervangende nieuwbouw en een bijdrage in de kosten van renovatie.

Wanneer de gemeente zou overwegen bij te dragen in de kosten van renovatie moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

1. renovatie moet meer omvatten dan alleen het bouwkundig en technisch onderhoud, incl. de daarvoor noodzakelijke aanpassingen;
2. renovatie moet leiden tot een investering die naast het onderhoud als bedoeld onder 1 ook aanvullende investeringen omvat die noodzakelijk zijn om te voldoen aan het op dat moment geldende Bouwbesluit, de eisen van duurzaamheid en frisse scholen;
3. renovatie moet rekening houden met de mogelijkheid van multifunctioneel gebruik;
4. op basis van de leerlingenprognose moet worden vastgesteld dat het schoolgebouw na de renovatie minimaal 15 jaar noodzakelijk is;
5. het schoolgebouw moet na de renovatie voldoen aan NEN 2767, conditiemeting 1 en
6. renovatie moet leiden tot een levensduurverlenging van het schoolgebouw met 40 jaar.

Voor het vaststellen van het moment waarop de gemeente een vergoeding in de kosten van renovatie verstrekt, kan worden gehanteerd:

1. een levensduur van het schoolgebouw (bijv. 40 jaar) of
2. een relatie met een bouwkundige opname (conditiemeting) volgens NEN 2767.

Ad.1. Het hanteren van een levensduur van het schoolgebouw betekent dat niet alleen het oorspronkelijke stichtingsjaar moet worden geregistreerd, maar ook aanpassingen die in de loop der jaren zijn gerealiseerd, waardoor de levensduur al eens is verlengd. Het hanteren van het criterium 'leeftijd' van het schoolgebouw betekent dat voor alle partijen duidelijk is in welk jaar de gemeentelijke bijdrage in de kosten van renovatie kan worden aangevraagd. Deze bijdrage wordt dan verstrekt onafhankelijk van de noodzaak tot grootschalig onderhoud.

Ad.2. Condiagemeting NEN 2767 kent een onderverdeling in zes conditieschalen (zie bijlage 2). Voor renovatie kan conditieschaal 4 als criterium worden gehanteerd. In deze situatie bepaalt de bouwkundige en technische kwaliteit van het gebouw ook het moment waarop de onderwijskundige aanpassingen worden gerealiseerd.

De bovengenoemde voorwaarden leiden tot het uitgangspunt dat geen gemeentelijke bijdrage wordt verstrekt als de investering is beperkt tot uitsluitend onderhoud¹⁹;

Bij het voornemen een financiële bijdrage in de kosten van renovatie, of het bekostigen van vervangende nieuwbouw te verstrekken, kan het college de vraag betrekken of het schoolbestuur in de afgelopen jaren het onderhoud op een adequate wijze heeft uitgevoerd. Is het schoolbestuur op dit punt nalatig geweest, dan kan het college besluiten op deze grond geen of een lagere bijdrage in de renovatiekosten te verstrekken, of de aanvraag vervangende nieuwbouw af te wijzen (bijv. art.100 lid 2 Wpo).

6.2. Hoogte bekostiging.

Voor het vaststellen van de gemeentelijke bijdrage bestaat een aantal mogelijkheden:

- a. een (vast) bedrag per m² van het schoolgebouw of

- b. een (vast) percentage van het in de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs opgenomen normbedrag nieuwbouw²⁰, of
- c. een (vast) percentage van de investeringskosten bij een vergoeding op basis van de feitelijke kosten.
- d. een bijdrage in de investering voor zover het niet betreft investeringskosten waarvoor het bevoegd gezag een vergoeding ontvangt.

ad.a. Een vast bedrag per m² moet worden herleid uit de normvergoeding die is opgenomen in de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, of worden gebaseerd op kengetallen. De hoogte van de normvergoeding is afhankelijk van de grootte van de investering, zodat er geen eenduidig bedrag per m² kan worden vastgesteld.

ad.b en c Deze methode voor het vaststellen van de gemeentelijke vergoeding is vergelijkbaar met de systematiek die tot 1 januari 1997 van toepassing was (zie voetnoot 15). Op basis van ervaringscijfers kan worden vastgesteld dat bij een grootschalige renovatie gemiddeld 75% van de kosten betrekking heeft op onderhoud en aanpassen waarvoor het bevoegd gezag een vergoeding van het rijk ontvangt. Betekent dit in de situatie dat de gemeente de nieuwbouw bekostigt op basis van een normbedrag of op basis van feitelijke kosten een gemeentelijke bijdrage beschikbaar wordt gesteld van 25%.

ad.d. Bij deze methode moet de gemeente aan de hand van de investeringsbegroting vaststellen voor welke investeringen het bevoegd gezag bekostiging ontvangt. De gemeentelijke bijdrage in de kosten van renovatie wordt dan vastgesteld aan de hand van de kosten van die investering waarvan niet direct aantoonbaar is dat het bevoegd gezag hiervoor vergoeding van het rijk ontvangt.

In het kader van de eenvoud van het vaststellen van de gemeentelijke bijdrage heeft de keuze voor een percentage van de (te verwachten) investeringskosten, zoals opgenomen onder b en c., de voorkeur van de werkgroep.



7. Relatie renovatie – vervangende nieuwbouw.

Renovatie en vervangende nieuwbouw zijn twee verschillende activiteiten. In de modelverordening van de VNG is in bijlage I onder A.2. onderdeel a opgenomen dat een bevoegd gezag in aanmerking komt voor het bekostigen van vervangende bouw *'als op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat onderhoud en aanpassen niet zal leiden tot de gewenste levensduurverlenging van ten minste [aantal] (bijvoorbeeld 20) jaar.'* Er is dan sprake van een voorziening in de huisvesting.

Op basis van deze tekst komt het bekostigen van vervangende nieuwbouw aan de orde op het moment dat het onderhoud en aanpassen niet leiden tot een 'levensduurverlenging' met het in de gemeentelijke verordening opgenomen aantal jaren. Het 'onderhoud en aanpassen' van de schoolgebouwen waarvoor het bevoegd gezag bekostiging ontvangt, betekent dat de hiervoor benodigde investeringen altijd moeten leiden tot een levensduurverlenging met 30 – 40 jaar.

De vraag is of het nu aan het in de modelverordening gehanteerde criterium 'levensduurverlenging' voldoet. Een alternatieve tekst is: *'als op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat het schoolgebouw voldoet aan conditiemeting (5 of 6)'*²¹. Dit criterium is éénduidig en helder voor alle partijen: voldoet het schoolgebouw aan deze conditiemeting, dan komt het bevoegd gezag in aanmerking voor vervangende nieuwbouw.

Wordt dit criterium voor het bekostigen van vervangende nieuwbouw gehanteerd dan spelen andere overwegingen (door renovatie van een bestaand gebouw kan de functionaliteit van het gebouw niet worden verbeterd, of de kosten van renovatie zijn zodanig hoog dat deze kosten niet opwegen tegen de kosten van vervangende nieuwbouw) geen rol.

Deze laatste overweging heeft wel een rol gespeeld in de uitspraak van de Raad van State (RvS) in de zaak Emmen van 11 juni 2014. De RvS heeft hier uitgesproken dat het college de aanvraag voor vervangende nieuwbouw terecht heeft afgewezen 'omdat op basis van de bouwkundige rapporten geen noodzaak tot vervangende nieuwbouw bestaat'.

Daarnaast heeft de RvS uitgesproken dat het bedrag dat op basis van het meerjarenonderhoudsplan in de komende jaren noodzakelijk was om het onderhoud adequaat te kunnen uitvoeren, geen rol speelt in het beoordelen van de noodzaak van vervangende nieuwbouw (in het betreffende mop was tot en met 2019 voor onderhoud en aanpassingen opgenomen een bedrag van € 2.141.900,00, welk bedrag praktisch overeenkwam met het investeringsbedrag nieuwbouw).



8. Investeringsverbod.

Binnen het kader van deze notitie is het onontkoombaar aandacht te besteden aan het investeringsverbod dat schoolbesturen hebben ten aanzien van hun schoolgebouwen. De staatssecretaris vraagt aan de ene kant van de gemeente zich bereid te verklaren in de kosten van renovatie een financiële bijdrage te verstrekken, maar verbiedt aan de andere kant de bevoegde gezagsorganen primair en (voortgezet) speciaal onderwijs bij te dragen in de kosten van (vervangende) nieuwbouw. Hierbij geldt de uitzondering dat een bijdrage van het bevoegd gezag in de kosten van vervangende nieuwbouw is toegestaan als dit leidt tot een financieel voordeel in de exploitatiekosten.

Dit standpunt betekent dat bij het toekennen van bekostiging voor vervangende nieuwbouw de gemeente een investeringsbijdrage beschikbaar moet stellen voor een schoolgebouw dat voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2015. Het bevoegd gezag kan dus niet verplicht worden de middelen die zij ontvangt voor onderhoud en aanpassen in te zetten als bijdrage in de investering. De door het bevoegd gezag niet-bestede middelen voor onderhoud en aanpassen vallen zodoende in principe 'vrij' en kunnen door het bevoegd gezag worden ingezet voor het bekostigen van andere activiteiten. Nu enerzijds van de gemeente een bijdrage in de kosten van renovatie wordt verwacht is het reëel om bij vervangende nieuwbouw een bijdrage van de bevoegde gezagsorganen in deze investeringskosten te verwachten. Deze bijdrage zou dan niet gekoppeld moeten worden aan het terugverdieneffect, maar is een bijdrage in de totale kosten van de vervangende nieuwbouw.

In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt het volgende geschreven over het investeringsverbod: 'Het investeringsverbod beschermt schoolbesturen in enige mate tegen financiële risico's. De staatssecretaris van OCW geeft aan dat het investeringsverbod wellicht ten tijde van de evaluatie van de wetswijziging Overhevelen buitenonderhoud kan worden aangepast, in 2017. Het investeringsverbod in het primair onderwijs blijkt in de praktijk lastig handhaafbaar. Onrechtmatige investeringen door schoolbesturen in nieuwbouw van onderwijshuisvesting komen jaarlijks onder de aandacht van de Inspectie van het Onderwijs als resultaat van de zogeheten uitzonderingsrapportages van de accountants. Jaarlijks onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs enkele gevallen.

Het investeringsverbod wordt volgens de Inspectie van het Onderwijs de afgelopen jaren minder vaak overtreden dan een aantal jaren geleden (zo'n tien à vijftien gevallen per jaar in primair en voortgezet onderwijs samen, tegen 25 à 30 gevallen een aantal jaren geleden). Volgens de Inspectie van het Onderwijs speelt de vraag of er onrechtmatig is geïnvesteerd in het voortgezet onderwijs minder dan in het primair onderwijs, doordat vo-besturen volgens de regelgeving sommige investeringen wel voor eigen rekening mogen nemen (Inspectie van het Onderwijs, 2008).

Hoewel deze investeringen dus niet toegestaan zijn, is het volgens de Inspectie van het Onderwijs heel lastig zodanig bewijsmateriaal bij elkaar te brengen dat het onrechtmatig geïnvesteerde geld zou kunnen worden teruggevorderd. Daarvoor is namelijk een reconstructie nodig van welk geld, voor welk doel, op basis van welk besluit, wanneer en door wie gebruikt is voor zo'n investering. Onder meer moet dan achteraf de herkomst worden vastgesteld van reserves die voor een investering zijn aangewend: privaat vermogen en reserves die zijn opgebouwd vóór 1 augustus 2006 mogen immers wel voor investeringen worden gebruikt. Het proces van investeren en bouwen strekt zich meestal over jaren uit, en ook dat maakt de reconstructie complex. Het ministerie heeft een aantal malen 'verhelderingsbrieven' opgesteld om het veld te verduidelijken wat het investeringsverbod precies inhoudt.

Het bouwheerschap kan in het primair onderwijs spanning opleveren met het investeringsverbod als een nieuwbouwproject duurder uitpakt dan gepland. Het schoolbestuur zal in dat geval - tenzij anders is afgesproken met de gemeente - de extra nieuwbouwkosten voor zijn rekening moeten nemen, wat in strijd is met het investeringsverbod. De staatssecretaris van OCW heeft eind 2014 in een brief aan

een gemeentebestuur gesteld dat het investeringsverbod niet geldt in geval van doordecentralisatie²². Volgens de Inspectie van het Onderwijs blijft het investeringsverbod echter bij doordecentralisatie wel gelden voor de lumpsumgelden. Het risico dat toch ook met lumpsumgeld wordt geïnvesteerd in nieuwbouw bestaat, volgens de Inspectie van het Onderwijs, als het doorgedecentraliseerde bedrag niet voldoende is om die nieuwbouw te financieren. De Inspectie van het Onderwijs kan niet controleren of er sprake is van eventuele overtreding van het investeringsverbod in gemeenten die hun huisvestingsmiddelen hebben doorgedecentraliseerd naar een coöperatie van schoolbesturen. Naast gemeentegeld kan er ook onderhoudsgeld van schoolbesturen in die coöperaties zitten'.

Uit het bovenstaande blijkt dat het enerzijds lastig is om vast te stellen of een bevoegd gezag terecht een bijdrage in de investeringskosten beschikbaar stelt, maar anderzijds dat bij doordecentralisatie het inzetten van middelen uit de rijksvergoeding niet op bezwaren stuit. Dit betekent dat op het moment dat de gemeente met de schoolbesturen overeenkomt in plaats van een bijdrage à fonds perdu een jaarlijkse vergoeding beschikbaar te stellen voor het bekostigen van een investering het investeringsverbod niet meer van toepassing is. Gesteld kan worden dat er sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke situaties. Om te komen tot een gelijkwaardige situatie in het verstrekken van een bijdrage in de kosten van vervangende nieuwbouw is het noodzakelijk dat het investeringsverbod wordt opgeheven. Op deze wijze wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor zowel renovatie als vervangende nieuwbouw (ongeacht wie als bouwheer optreedt):

- gemeente verstrekt een bijdrage in de kosten van renovatie aan het bevoegd gezag en
- bevoegd gezag verstrekt een bijdrage in de kosten van renovatie aan de gemeente.

In bijlage 3 vindt u de wetteksten met betrekking tot het investeringsverbod voorzien van een korte toelichting van de werkgroep.



9. Financiële gevolgen.

In paragraaf 6 is de voorkeur uitgesproken dat de gemeente aan het bevoegd gezag een bijdrage in de kosten van renovatie verstrekt op basis van een vast percentage van de normvergoeding, of op basis van de feitelijke kosten. Met deze investeringsbijdrage stelt de gemeente het bevoegd gezag in staat om een schoolgebouw te realiseren dat aan de dan geldende eisen voldoet. Met een bijdrage in de kosten van renovatie wordt een investering in vervangende nieuwbouw uitgesteld, maar wordt praktisch hetzelfde resultaat bereikt. Omdat de bijdrage in de investeringskosten bij renovatie lager is dan de investeringskosten van nieuwbouw betekent dit een lagere investeringslast voor de gemeente. Het beschikbaar stellen van een gemeentelijke bijdrage in de kosten van renovatie kan dus ook een stimulans zijn om niet op voorhand te kiezen voor vervangende nieuwbouw.

Gelet op het feit dat de gemeente geen uitgaven aan het onderwijs mag doen dan krachtens de wet kan een gemeentelijke bijdrage uitsluitend worden verstrekt op grond van een door de gemeenteraad vastgestelde regeling, gebaseerd op de onderwijswetten. Dit betekent dat de gemeenteraad een bijlage bij de verordening materiële en financiële gelijkstelling moet vaststellen. In deze bijlage worden de criteria (bijv. conditiestaat 4, bedrag per m², percentage van de kosten nieuwbouw) opgenomen waarop de gemeentelijke bijdrage wordt gebaseerd²³. Als handreiking voor de gemeenten is een modelbijlage bij de verordening materiële financiële gelijkstelling bijgevoegd (bijlage 2).

De hoogte van de vergoedingen staan al langere tijd ter discussie. Ook in het rapport van de Algemene Rekenkamer is hier aandacht aan besteed. Deze handreiking is vooral bedoeld om de dialoog tussen gemeente en schoolbesturen te ondersteunen.

Wij hebben ons dus niet gemengd in de discussie over de hoogte. Hierover vinden separate onderzoeken plaats.



10. Conclusies.

1. Het ontbreken van het begrip renovatie in de huidige wetgeving onderwijshuisvesting is feitelijk geen hiaat in de onderwijswetgeving. Het kan dus niet worden aangemerkt als een voorziening in de huisvesting en komt op basis van de historische ontwikkeling van de rijksvergoeding voor rekening van het bevoegd gezag.
2. Op grond van het gestelde onder 1 is de gemeente niet verplicht in de kosten een financiële bijdrage te verstrekken.
3. Omdat door renovatie een gemeentelijke investering in vervangende nieuwbouw wordt uitgesteld of voorkomen, kan de gemeente besluiten deze toch te bekostigen.
4. Renovatie wordt voor het (gemeentelijk) onderwijshuisvestingsbeleid als volgt omschreven: *'Het vervangen van bouwkundige elementen en technische installaties c.a. met een leeftijdsacyclus van 20 – 40 jaar²⁴ en het aanpassen van het schoolgebouw aan de dan geldende onderwijskundige eisen. Het schoolgebouw voldoet na de renovatie eveneens aan de op dat moment geldende eisen van het Bouwbesluit, het gebruikscomfort wordt verbeterd en voldoet aan NEN 2767, conditiemeting 1'.*
5. Een gemeentelijke bijdrage in de kosten van renovatie wordt beschikbaar gesteld als het schoolgebouw voldoet aan NEN-norm 2767, conditiemeting 4 en onder de volgende voorwaarden:
 1. renovatie moet meer omvatten dan alleen het tot bouwkundig en technisch onderhoud, incl. de daarvoor noodzakelijke aanpassingen;
 2. renovatie moet leiden tot het terugdringen van leegstand door het realiseren van de mogelijkheid van multifunctioneel gebruik;
 3. op basis van de leerlingenprognose moet worden vastgesteld dat het schoolgebouw na de renovatie minimaal 15 jaar noodzakelijk is;
 4. het schoolgebouw moet na de renovatie voldoen aan NEN 2767, conditiemeting 1 en
 5. renovatie moet leiden tot een levensduurverlenging van het schoolgebouw met minimaal 40 jaar.
6. De gemeentelijke bijdrage wordt vastgesteld op een percentage van de normvergoeding nieuwbouw die is opgenomen in de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, of op basis van de werkelijke kosten.
7. Voor het beschikbaar stellen van een bijdrage in de kosten van renovatie moet de gemeenteraad op grond van de onderwijswetten een nadere regeling vaststellen (gemeente mag aan een niet door de gemeente in stand gehouden school geen uitgaven doen dan op grond van de wet).
8. Met de keuze om een gemeentelijke bijdrage in de kosten van renovatie te verstrekken moet het investeringsverbod voor het bevoegd gezag vervallen, zodat het mogelijk wordt dat het bevoegd gezag bij vervangende nieuwbouw een financiële bijdrage levert.
9. Afspraken over de bekostiging van renovatie vragen een open en in aanvang onvoorwaardelijk overleg tussen gemeente en schoolbestuur(besturen). Deze handreiking biedt partijen – indien nodig of gewenst - een ondersteuning voor een succesvol overleg.

28 maart 2016,

Werkgroep renovatie LVO

Jan Brand, voorzitter, Ageeth Bergshoeff, Hans Putker, Nol le Blanc, Kees van Kooten, Seakle Satter met dank aan Wilma Wedman voor de ondersteuning bij de eindredactie.

Bijlage 1

Conditie schalen van de conditiemeting NEN 2767.

- Conditie 1 Nieuwbouwkwaliteit of met nieuwbouw vergelijkbare kwaliteit;
- Conditie 2 Een bouw- of installatiedeel vertoont kenmerken van een beginnende veroudering;
- Conditie 3 Het verouderingsproces is duidelijk op gang gekomen;
- Conditie 4 Het verouderingsproces is duidelijk zichtbaar;
- Conditie 5 Het verouderingsproces is niet meer te keren;
- Conditie 6 De bouwkundige staat is zo slecht dat deze niet meer onder conditie 5 kan worden gerangschikt.

Op basis van de vermelde condities wordt inzicht verkregen in de bouwkundige staat en kan worden vastgesteld of vervangende nieuwbouw noodzakelijk is.



Voorbeeld bijlage bij 'Verordening materiële en financiële gelijkstelling onderwijs gemeente
.....'

Bekostiging renovatie van schoolgebouwen.

I Aanduiding van de bekostiging

Bijdrage in de kosten van renovatie van schoolgebouwen.

II Indieningsdatum

Uiterlijk 1 februari van enig jaar. In afwijking van de gestelde beslissingstermijn genoemd in artikel 7 van deze verordening is de beslissingstermijn gelijk aan die van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, artikel 11.2.

III Tijdvak waarvoor bekostiging wordt toegekend

De bekostiging kan met ingang van jaarlijks worden aangevraagd.

IV Toekenningscriteria op grond waarvan het schoolbestuur in aanmerking komt voor een bekostiging

IVa Schoolsoort

De bekostiging kan worden aangevraagd door het bevoegd gezag van een school voor basisonderwijs, *school voor speciaal basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en school voor voortgezet onderwijs, voor zover de gemeenteraad niet heeft besloten tot doordecentralisatie met het bevoegd gezag.*

IVb De bekostiging staat uitsluitend open voor de hoofd- en nevenvestiging voor zover die zijn gelegen op het grondgebied van de gemeente, ook als de hoofdvestiging van de nevenvestiging is gelegen op het grondgebied van een andere gemeente.

IVc Aanspraak op de bekostiging bestaat als:

1. een bouwkundige rapportage NEN 2767 uitwijst dat het schoolgebouw voldoet aan conditie 4 en renovatie bestaat uit onderhoud en aanpassen van het schoolgebouw waarvoor het bevoegd gezag bekostiging van het rijk ontvangt in samenhang met het aanpassen van het schoolgebouw om te voldoen aan de (huidige) onderwijskundige eisen, waarbij het schoolgebouw na renovatie voldoet aan conditie 1 en
2. een leerlingenprognose uitwijst dat het schoolgebouw nog minimaal 15 jaar noodzakelijk is voor het huisvesten van de school.

V Wijze van toekenning met eventueel daarbij behorende berekeningseenheid

De aanvraag wordt onderbouwd met een bouwplan en kostenraming. Uit het bouwplan moet duidelijk worden dat na renovatie het schoolgebouw voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit, het programma van eisen Frisse Scholen, Klasse A en het energielabel van het schoolgebouw minimaal twee niveaus omhoog gaat. Nadat het renovatieplan is goedgekeurd wordt de voorziening definitief toegekend. De hoogte van de toekenning wordt vastgesteld op:

1.% van de normvergoeding nieuwbouw die in de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs is opgenomen
2.% van de feitelijke kosten (uitkomst aanbesteding totale begroting)
3. € per m² bruto vloeroppervlakte

VI Subsidieplafond

Voor deze bekostiging wordt een subsidieplafond gehanteerd van € per jaar.

Opmerking bij punt VI:

Voorkomen moet worden dat er ongebreideld aanvragen kunnen worden ingediend, dus het instellen van een subsidieplafond is aan te bevelen. De vraag is waarop dit subsidieplafond dan moet worden gebaseerd als niet als een van de criteria de leeftijd van het schoolgebouw wordt gehanteerd. Wordt de leeftijd van het gebouw gehanteerd dan is redelijk vast te stellen wanneer een gebouw voor een bijdrage in aanmerking komt. Dan kan het subsidieplafonduit of het % van de normvergoeding, of het bedrag per m² bvo. Bij een % van de feitelijke kosten is dit wat lastiger.



Overzicht artikelen WPO, WEC, WVO i.v.m. besteding lumpsumvergoeding in relatie met investeringsverbod.

WPO

Artikel 148. Besteding bekostiging

1. Het bevoegd gezag wendt het totaal van de in de artikelen 129, 134 en 137 bedoelde bedragen voor de kosten voor de materiële instandhouding en de personeelskosten uitsluitend aan voor kosten voor materiële instandhouding, personeelskosten van de school of personeelskosten in verband met 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 bevoegd gezag.

WEC

Artikel 143. Besteding bekostiging

1. Het bevoegd gezag wendt het totaal van de in de artikelen 124, 128 en 131 bedoelde bedragen voor de kosten voor de materiële instandhouding en de personeelskosten uitsluitend aan voor kosten voor materiële instandhouding, personeelskosten van de school, personeelskosten in verband met 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 bevoegd gezag.

WVO

Artikel 99. Besteding bekostiging

1. Het bevoegd gezag besteedt de verstrekte bekostiging en de betaalde bedragen ten behoeve van die school op de wijze zoals aangegeven in het tweede tot en met vijfde lid.
2. De voor voorzieningen in de huisvesting betaalde bedragen worden zodanig aangewend dat een behoorlijke en deugdelijke totstandkoming van deze voorzieningen is verzekerd. Indien na realisatie van de in de eerste volzin bedoelde voorzieningen de bedragen niet volledig zijn aangewend, kan het resterende deel daarvan worden aangewend voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie.
3. Het voor personeels- en exploitatiekosten betaalde bedrag wordt aangewend voor de kosten van personeel, zoals onderscheiden in de artikelen 32 en 32a, voor voorzieningen in de exploitatie. In geval van een overschot op die bedragen, kan dat overschot worden aangewend voor voorzieningen in de huisvesting.

Toelichting.

1. Het verschil tussen de artikelen die gaan over de besteding van de ontvangen vergoeding in de WPO en WEC t.o.v. het artikel in de WVO is duidelijk. De WVO kent twee mogelijkheden, t.w.:
 - a. inzet van de van de gemeente ontvangen vergoeding voor het bekostigen van de voorzieningen huisvesting onderwijs voor materiele kosten resp.
 - b. inzet van de van OCW ontvangen middelen voor het bekostigen van materiele kosten voor het bekostigen van voorzieningen huisvesting onderwijs.

De wettekst in de WVO betekent zodoende dat gemeentelijke middelen die zijn doorgedecentraliseerd door het bevoegd gezag kunnen worden ingezet voor het afdekken van tekorten in de exploitatiekosten. In tegenstelling tot de WVO is deze deze onderlinge 'uitruil' niet in de WPO en WEC opgenomen.

In een brief van 9 december 2014 aan het college van de gemeente Harderwijk schrijft de staatssecretaris het volgende: 'Artikel 148 Wpo bepaalt dat schoolbesturen het geld uit de lumpsumbekostiging moeten besteden aan die taken waar het bestuur verantwoordelijk voor is. Voor de onderwijshuisvesting is daarmee bepaald dat schoolbesturen niet mogen investeren in nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen, dit is immers de taak van de gemeenten. Voor het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs zijn vergelijkbare artikelen in de wet opgenomen. *Op het moment dat sprake is van doordecentralisatie van taken gelden er andere voorschriften. In die gevallen is zowel de verantwoordelijkheid als het budget voor de onderwijshuisvesting overgedragen van de gemeente naar het schoolbestuur. **In dergelijke situaties geldt het investeringsverbod (uiteraard) niet.*** Het schoolbestuur zal immers (een deel van) de doorgedecentraliseerde gelden in moeten kunnen zetten voor de rente en aflossing van lopende leningen die zijn afgesloten op de bij het schoolbestuur in gebruik zijnde gebouwen. Ook kan het schoolbestuur het budget aanwenden voor toekomstige nieuwbouw en/of uitbreiding van de school'. Wat de staatssecretaris volgens mij in deze brief doet is een wat vreemde zaak:

- gesteld wordt dat de doorgedecentraliseerde middelen in ieder geval moeten worden ingezet voor rente en aflossing van lopende leningen;
- de niet-bestede doorgedecentraliseerde middelen mogen blijkbaar worden ingezet voor het afdekken van een exploitatietekort en
- middelen uit de lumpsumvergoeding mogen worden ingezet voor het bekostigen van voorzieningen huisvesting onderwijs.

Voor mij is dus de vraag is waarop de staatssecretaris deze stellingname baseert, want het lijkt er op dat hij bij doordecentralisatie de wettekst van de WVO van toepassing verklaart voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Conclusie:

Om het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs op een gelijke wijze te kunnen behandelen is het noodzakelijk dat de wetteksten in de WPO, WEC en WVO aan elkaar gelijk worden gemaakt.

Voetnoten:

¹ Het vervangen van binnen- en kozijnen, radiatoren, convectoren en leidingen is bij de wetwijziging in 1997 aangemerkt als renovatie-activiteit. Daarnaast kan het vervangen van bijv. sanitair onderhoud, waarvoor het bevoegd gezag vanaf 1 januari 1997 bekostiging ontvangt, ook worden aangemerkt als renovatie. Daar komt vanaf 1 januari 2005 resp. 2015 het onderhoud als vervangen dakbedekking nog bij.

² In de rijksvergoeding wordt uitgegaan van bekostiging van vervanging van bouwkundige en technische elementen in een periode van 20 – 40 jaar.

³ Dit blijkt uit o.a. uit de volgende brieven:

1. Brief VO-raad dd. 10 november 2011 aan de leden van de vaste Kamercommissie TK. Daarin schrijft de VO-raad in de derde alinea het volgende: 'Het systeem van de onderwijshuisvesting, waarbij de investering in nieuwbouw in handen ligt van de gemeente en de exploitatie en renovatie in handen van de scholen acht de VO-raad ongelukkig'.
2. Brief PO-raad dd. 10 november 2011 aan de voorzitter van der vaste Kamercommissie TK. Daarin schrijft de PO-raad in de tweede alinea het volgende: 'Doordat er geen wettelijk recht op renovatie bestaat, betekent dit dat het 75 jaar duurt voordat het bestaande gebouwenbestand is vervangen'.
3. Brief PO-raad en VO-raad dd. 10 mei 2012 aan de voorzitter van der vaste Kamercommissie TK. Daarin wordt het volgende gevraagd aan de Tweede Kamer (blz. 3 onder derde aandachtsstreepje): Renovatie dient als een normale voorziening in de regelgeving/bekostiging door PO en VO te worden vastgelegd.

⁴ Motie lid Ypma, vergaderjaar 2013-2014, 33663, nr.8.

⁵ Rapport is op 4 februari 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

⁶ In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 'tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs c.a. in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school' staat het volgende: *'De verantwoordelijkheid voor renovatie zal niet uitdrukkelijk bij ofwel de gemeente ofwel het bevoegd gezag komen te liggen, omdat renovatie niet als aparte voorziening is opgenomen in de onderwijswetten. Gemeenten en bevoegde gezagsorganen zullen in voorkomende gevallen in goede verstandhouding tot een redelijk vergelijk moeten komen over de verdeling van de kosten en een eventuele keuze tussen renovatie en nieuwbouw'*. Een motie om 'renovatie' alsnog in de onderwijswetten op te nemen, die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is ingediend, werd verworpen. Het motief was dat renovatie niet duidelijk is te definiëren, omdat tot renovatie ook behoort onderhoud⁶ dat als renovatie kan worden aangemerkt en waarvoor het bevoegd gezag bekostiging van het ministerie van OCW ontvangt.

⁷ Rapport AR blz. 12

⁸ Idem blz. 13

⁹ Idem blz. 40

¹⁰ Bekostigingsstelsel Basis- en (Voortgezet) Speciaal onderwijs (commissie LONDO) en Bekostigingsstelsel Voortgezet Onderwijs (commissie Kolthoff).

¹¹ Rapport AR blz. 28-29.

¹² Zie voetnoot 5.

¹³ (Memorie van toelichting bij wetsvoorstel).

¹⁴ HEVO - Brochure Schoolgebouwen primair onderwijs – Renovatiegids, blz. 7.

¹⁵ Idem blz. 8

¹⁶ Idem blz. 14

17 HEVO

¹⁸ advies HEVO dd. 5 november 2014 aan bevoegd gezag bij concept verordening 'Voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Helmond'.

¹⁹ In dit verband heeft de staatssecretaris in een brief aan de Tweede Kamer (september 2014) het volgende geschreven: *'dat schoolbesturen vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en de aanpassingen van het gebouw. Door die wetswijziging worden de schoolbesturen in staat gesteld zelf maatregelen te treffen, zodat een veilig en gezond leef- en lesklimaat ontstaat. Voor het bekostigen van deze voorzieningen ontvangen de schoolbesturen daarvoor bekostiging in de vergoeding materiële instandhouding'*.

²⁰ Tot 1 januari 1997 verstrekte het rijk voor het bekostigen van 'algehele aanpassing' 1/3 van het normbedrag nieuwbouw als het schoolgebouw 40 jaar oud was.

²¹ Is onderdeel van de voorstellen aan de VNG in het kader van het aanpassen van de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs als gevolg van de ervaringen c.a. in de afgelopen jaren.

²² Brief dd. 9 december 2014 gemeente Harderwijk, nr. 699076.

²³ Gemeente Teylingen heeft in de verordening opgenomen een bedrag per m² bvo. Dit bedrag wordt beschikbaar gesteld als een schoolgebouw 40 jaar oud is. Gemeente Leek heeft criteria opgenomen in een beleidsregel 'Bekostiging renovatie en nieuwbouw'.

- a. Nieuwbouw gaat boven renovatie als op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat de staat van het gebouw slecht is – score 5 - (grote onderhoudsschade en grote onderhoudsbehoefte) én onderhoud of aanpassen niet zal leiden tot de gewenste levensduurverlenging van ten minste 20 jaar; of dat de staat van het gebouw zeer slecht is – score 6 - (grote onderhoudsschade, echter door slechte staat kan geen onderhoud gepleegd meer worden; vervangen is noodzakelijk).
- b. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor renovatie en stelt een renovatieplan op. Voor zover bij een renovatie sprake is van een noodzakelijke uitbreiding van het schoolgebouw, kan het schoolbestuur voor de bekostiging van de uitbreiding een huisvestingsaanvraag bij de gemeente indienen.

²⁴ In de rijksvergoeding wordt uitgegaan van bekostiging van vervanging van bouwkundige en technische elementen in een periode van 20 – 40 jaar.

