

SCHOLEN DUURZAAM RENOVEREN - NOG GEEN GEMEENGOED, MAAR HET KAN!

Door: Piet Scheerhoorn 19-9-2019 [B&G Magazine]

Zo nu en dan verschijnen er berichten in de media over duurzaam gerenoveerde schoolgebouwen. Scholen die na een levensduur verlengende renovatie energieneutraal zijn, een fris binnenklimaat hebben en weer 30 of 40 jaar functioneel geschikt zijn voor het geven van onderwijs. De euforie is vaak groot en volkomen terecht!

Voor veel gemeenten en schoolbesturen is het namelijk niet vanzelfsprekend dat dit soort projecten goed van de grond komen. Door een combinatie van ontoereikende financiën, onduidelijke wetgeving, risicomijdend gedrag en een overspannen bouwmarkt worden veel projecten vroegtijdig afgeblazen of versoberd. Dit laatste gaat direct ten koste van een gezond binnenklimaat en de toekomstige exploitatie. "Dat zijn gemiste kansen," vindt Marco van Zandwijk, huisvestingsspecialist van kenniscentrum Ruimte-OK. "Het kan echt wel, maar dan moet je buiten de gebaande paden durven treden."

Dat er in Nederland een grote opgave ligt rondom de kwaliteit van schoolgebouwen is al jaren duidelijk. Dat betreft zowel het energieverbruik, het binnenklimaat als ook de mate waarin het onderwijs wordt gefaciliteerd. Door het in juni gesloten Klimaatakkoord zal bij gemeenten en schoolbesturen de noodzaak om schoolgebouwen te gaan verduurzamen opnieuw aandacht krijgen. Gemaakte afspraken voor 2030 en 2050 zullen vertaald worden naar de Integrale Huisvestings Plannen (IHP's), die gemeente en schoolbesturen de komende jaren samen op moeten stellen. Aan hoge ambities ten aanzien van klimaatdoelstellingen is er dan ook geen gebrek. Maar in de praktijk ontbreekt het nog wel aan dekkingsmiddelen. De zoektocht naar een toekomstbestendige, planmatige organisatie en financiering van de onderwijshuisvesting was nog nooit zo groot. Voor het daadwerkelijk sluitend krijgen van de businesscase zijn gemeenten en schoolbesturen vooral op elkaar aangewezen.

De zoektocht naar een toekomstbestendige, planmatige organisatie en financiering van de onderwijshuisvesting was nog nooit zo groot

Planmatige en meerjarige aanpak

Het gemeentelijk besluitvormingsproces wat betreft levensduur verlengende renovatie of vervangende nieuwbouw kent een sterke focus op individuele schoolgebouwen. "Schoolbesturen en gemeenten concentreren zich vaak op individuele projecten. Er wordt direct een start gemaakt met het maken van individuele plannen en aanvragen van bekostiging per project. De gemeenteraad beslist daardoor over ieder individueel project, maar er ontbreekt een bovenliggend plan voor het geheel van onderwijsvoorzieningen", legt Van Zandwijk uit. "De praktijk toont aan dat eerst de uitgangspunten van de onderliggende financiering of verwachtingen ten aanzien van de samenwerking uitgewerkt moeten worden. Anders komen de hobbels en de risico's die zij lopen onvoldoende in beeld en dan is er geen solide basis voor succesvolle projecten. Alle projecten die niet tot uitvoering komen delen het feit dat zij te snel als individueel project zijn opgepakt."

"Alle projecten die niet tot uitvoering komen delen het feit dat zij te snel als individueel project zijn opgepakt."

Doordat uitgangspunten niet helder en/of reëel zijn geformuleerd loopt het voorbereidende proces vaak vertraging op. Zo komt het voor dat een project meerdere keren door de gemeenteraad moet worden behandeld, omdat bijvoorbeeld de financiële paragraaf te optimistisch is vormgegeven. Dit is funest voor het draagvlak onder raadsleden om extra te investeren in onderwijshuisvesting. "Vaak wordt een renovatieproject met veel enthousiasme in een heel vroeg stadium compleet met financiële onderbouwing door de raad geloodst. Bij de uitwerking blijken de ambities te hoog of is het vinden van de juiste dekking lastig. Als de aanbesteding dan ook nog eens tegenvalt kan het gebeuren dat voor één project de gemeenteraad twee keer om extra geld moet worden gevraagd. Naast dat dit enorm veel tijd kost, is de kans ook groot dat de verkeerde discussie wordt gevoerd. Bovendien zorgt het voor irritatie en wantrouwen bij de raadsleden. De kans dat het project wordt afgeblazen, en toekomstige projecten in de ijskast belanden is daarmee levensgroot. De opgave vanuit het Klimaatakkoord vraagt dan ook indirect om een andere organisatie van het proces. Meer planmatig en verdeeld over meerdere jaren."

"Als er twee keer extra geld aan de gemeenteraad moet worden gevraagd is de kans levensgroot dat zo'n project wordt afgeblazen en dat toekomstige projecten in de ijskast belanden."

Vanuit opgedane ervaringen, met onder andere de Green Deal Scholen en het lopende innovatieprogramma Aardgasvrije en Frisse Scholen, heeft het landelijke kenniscentrum Ruimte-OK vaker contact met gemeenten die bezig zijn met renovatieprojecten. De vraagstukken van deze gemeenten staan niet op zichzelf. Het kenniscentrum probeert deze gemeenten met elkaar in contact te brengen om onderlinge ervaringen uit te wisselen. "Al deze gemeenten lopen immers tegen dezelfde dingen aan. Door hen met elkaar in contact te brengen kunnen ze van elkaar leren. Als dat leidt tot succesvolle projecten of nieuwe inzichten, kan die kennis door ons worden vertaald naar praktische informatie, zodat andere gemeenten en schoolbesturen hier ook van kunnen profiteren. De behoefte aan pragmatische en praktische kennis is groot. Het is de kunst de opgehaalde kennis op de juiste momenten van het besluitvormingsproces op tafel te krijgen."

Bundeling van geldstromen

Om de kwaliteit van schoolgebouwen te verbeteren zijn er voor bestaande onderwijsgebouwen twee opties: vervangende nieuwbouw of een levensduur verlengende renovatie. Wettelijk is geregeld dat de kosten van vervangende nieuwbouw voor rekening van de gemeente komen, maar in de praktijk leveren veel schoolbesturen een financiële bijdrage. Voor de bekostiging van een levensduur verlengende renovatie bestaat er (nog) geen wettelijke grondslag. Gemeenten en schoolbesturen staan voor de opgave dat samen uit te zoeken. Dat is lastig, want door verschillende interpretaties van de juridische kaders rondom renovatie en verduurzaming enerzijds en door onduidelijkheid in de verdeling van de kosten anderzijds, is er een grijs gebied ontstaan.

Met het groeiend besef dat beide partijen structureel onvoldoende Rijksbekostiging ontvangen om deze renovaties te bekostigen komen andere opgaven (in het sociaal domein en binnen het onderwijs) verder onder druk te staan. Schoolbesturen en gemeenten voelen zich daardoor beide met de rug tegen de muur gezet. Er wordt vaak gesproken over het leveren van een bijdrage aan de renovatie door schoolbesturen.

Maar hierover is niet iedereen enthousiast. Bij gemeenten zijn er twijfels of het wel gerechtvaardigd is dat zij – gezien de tekorten in het Sociaal Domein – gedwongen worden om een deel van de investeringskosten bij de schoolbesturen neer te leggen. Bij schoolbesturen is er doorgaans weinig animo om bij te dragen in de kosten voor financiële experimenten. En al helemaal voor voorzieningen waarvan het nog maar de vraag is of deze investeringen zich in de exploitatieperiode daadwerkelijk terugverdienen.

Het begint langzaam door te dringen dat er weinig andere mogelijkheden zijn dan dat schoolbesturen meebetalen aan levensduur verlengende renovatieprojecten.

Maar ondanks het gebrek aan enthousiasme begint het langzaam door te dringen dat er weinig andere mogelijkheden zijn dan dat schoolbesturen meebetalen aan levensduur verlengende renovatieprojecten. Bij Onderwijsbureau Meppel, dat tientallen schoolbesturen in vele gemeenten assisteert bij de totstandkoming van duurzame en meerjarige Integrale huisvestingsplannen (IHP's), gaat men er bij een groot deel van de projecten vanuit dat een bijdrage van 20% door de schoolbesturen bespreekbaar is. De Landelijke Vereniging van Onderwijsadviseurs (LVO) gaat in het rapport '[Onderwijshuisvesting ... en nu aan de slag](#)' (pdf (1,14 MB), mei 2019) nog een stap verder. Zij zijn van mening dat schoolbesturen de € 16,- per m² voor onderhoudsactiviteiten aan de gebouwschil die ze jaarlijks ontvangen, moeten inzetten om de renovatieopgave mede te bekostigen. Over 40 jaar gaat het opgeteld om een bedrag van € 600,- per m². Door dit bedrag in te zetten voor een gemeentelijk krediet kan een schoolbestuur substantieel bijdragen aan een renovatie. Iedere school ontvangt (sinds de overheveling van het buitenonderhoud in 2015) die €16 per m², daardoor hoeft geen enkel schoolbestuur financieel in de knel te komen, zo redeneert de LVO. Net als de VNG, PO-Raad en VO-raad wil de LVO de onduidelijkheid rondom renovatie opheffen en de beschikbare middelen vanuit een gelijkwaardig samenspel beter op elkaar afstemmen. De mate waarin is nog onderwerp van gesprek.

Investeringsverbod en accountantscontrole

Marco van Zandwijk kan de logica in bovengenoemde voorbeelden wel volgen. Ook hij ziet dat de meeste succesvolle voorbeelden van levensduur verlengende renovaties alleen uitgevoerd konden worden dankzij een bijdrage van de schoolbesturen. "Een bijdrage vanuit het schoolbestuur is in mijn optiek absoluut vereist om het gewenste kwaliteitsniveau te halen." Dit passend binnen de juridische mogelijkheden. Details over wat juridisch wel en niet is toegestaan zijn te vinden in het '[Kennisdokument juridisch kader investeringsverbod Primair Onderwijs](#)' (pdf (637 kB) op de website van het programma [Aardgasvrije Scholen](#). "Vanuit onze onafhankelijke positie en kennisfunctie leveren wij steeds vaker een inhoudelijke bijdrage aan het gesprek hierover. Om het vraagstuk van de financiering en de verdeling van de kosten tussen gemeenten en schoolbesturen in te kunnen vullen, kan een objectieve toetsing van buitenaf helpen."

Zodra gemeente en schoolbestuur het eens zijn over een manier om gezamenlijk de kosten voor een renovatie te dragen, moet dit tot in detail worden afgestemd met alle stakeholders. Een blauwdruk is niet voorhanden. Wel kan er geleerd worden van eerdere trajecten. Tijdig overleg met de accountant, over investeringen van het schoolbestuur in kwaliteitsverbetering van maatregelen die niet zijn terug te verdienen, blijkt keer op keer essentieel. Zeker als een project vanuit meerdere geldstromen wordt bekostigd. Hiermee wordt voorkomen dat een accountant lang nadat het bouwproject is voltooid tot de conclusie komt dat uitgaven onrechtmatig zijn en terug moeten worden betaald. Om achteraf te kunnen

verantwoorden of uitgaven van het schoolbestuur rechtmatig zijn geweest is een splitsing van facturen noodzakelijk. Dit is niet gebruikelijk in de bouw.

Oog voor de volledige levenscyclus

De meeste gemeenten en schoolbesturen nemen bij het berekenen van de kosten voor renovatie alleen de aspecten mee die aan de voorkant worden geïnvesteerd, de stichtingskosten. Dat is de manier waarop bouwprojecten al decennialang worden bekostigd. Om de investering zo laag mogelijk te houden worden goedkopere materialen gebruikt. Innovaties maken alleen kans als de bouwers daar ook beter van worden. Bij het sturen op lage stichtingskosten is er minder aandacht voor de kosten die de school in de gebruiksperiode kwijt is aan exploitatie en onderhoud. Deze bekostigingssystematiek maakt het voor schoolbesturen niet aantrekkelijk om mee te investeren.

Schoolbesturen, die financieel bijdragen aan een TCO project, kunnen hun aandeel koppelen aan een aanwijsbare kwaliteitsverbetering met een zichtbaar resultaat.

Het wordt anders als in de bekostiging niet alleen de realisatie, maar de totale kosten gedurende de hele levenscyclus van een gebouw worden meegenomen. Dit betreft de stichtingskosten, de exploitatiekosten, het onderhoud en de restwaarde. Dit heet bekostiging op basis van Total Cost of Ownership (TCO). Door op deze manier naar een project te kijken worden er andere keuzes gemaakt. Zo kan een hogere investering in kwalitatief betere materialen en installaties leiden tot lagere onderhouds- en exploitatiekosten. Bekostiging op basis van TCO biedt ook meer ruimte voor innovaties, bijvoorbeeld in energiezuinige technieken. Schoolbesturen, die financieel bijdragen aan een TCO project, kunnen hun aandeel koppelen aan een aanwijsbare kwaliteitsverbetering met een zichtbaar resultaat. Dat kunnen ongreepbare effecten zijn zoals lager ziekteverzuim en hogere prestaties van personeel en leerlingen door een investering in ventilatie- en of koelsysteem. Maar er zijn ook concrete financiële voordelen, zoals lagere energiekosten door bijvoorbeeld een investering in zonnepanelen.

Met het oog op de verduurzaming, ligt het voor de hand om renovatieprojecten te bekostigen op basis van TCO. Marco van Zandwijk ziet de levensduurbenadering van projecten daarnaast als een prima hulpmiddel om de risico's van bouwprojecten beter beheersbaar te maken en het risico daar te leggen waar dit thuis hoort. "Een opdrachtgever kan zich daardoor richten op zijn kerntaak, het bieden van kwalitatief goed onderwijs!"

Leren van best practices

Gemeenten en schoolbesturen, die met levensduur verlengende renovaties en met vervangende nieuwbouw van scholen aan de slag gaan, kunnen veel leren van ervaringen van een aantal koplopers. Eén van de meest opmerkelijke projecten is [De Groene Droom](#) in de gemeente Hof van Twente. Bij dit project worden door middel van innovatief partnerschap twee nieuwe klimaatneutrale kindcentra gerealiseerd. Daarbij wordt uitgegaan van een TCO-benadering in combinatie met nieuwe manieren van financieren, contracteren en het stimuleren van innovaties. Er wordt een langjarige samenwerking gezocht met marktpartijen, die verantwoordelijk zijn voor zowel de bouw als beheer en onderhoud. Van Zandwijk: "Door twee projecten te bundelen is men er in Hof van Twente in geslaagd om de proceskosten te beperken. Bij deze case is veel ervaring opgedaan in het vormgeven van samenwerking met marktpartijen. Er wordt ruimte geboden aan gefaseerd contracteren. Dat houdt in dat niet alles vooraf wordt bedacht. Details worden pas ingevuld op momenten dat dit relevant is."



Bij de [School aan de Vijver in Venlo](#) (zie foto) heeft een levensduur verlengende renovatie plaatsgevonden zonder hulp van de gemeente. Ook hier is gewerkt op basis van levensduurbenadering. Schoolbestuur Fortior heeft de benodigde financiële middelen bij elkaar gekregen door kasstromen te bundelen en zes jaar onderhoud te kapitaliseren. Er is gestuurd op een zo laag mogelijke TCO voor een periode van vijftien jaar. De traditionele bouwketen is verlaten en in plaats daarvan is er gezocht naar innovatieve partijen. Partijen die bereid waren om hun kennis te bundelen en zich ook tijdens de exploitatie wilden blijven inspanssen om de prestaties van het gebouw te optimaliseren.



De [Leister Igge in Smallingerland](#) (zie foto hierboven) heeft een levensduur verlengende renovatie ondergaan waarbij het gebouw gasloos en energieneutraal is geworden. Ook hier is gewerkt met een overeenkomst op basis van levensduur voor een periode van 20 jaar inclusief beheer en onderhoud van het gebouw. De benodigde financiële middelen voor de bekostiging zijn voor een deel afkomstig van de gemeente en voor een deel van het schoolbestuur. Het schoolbestuur heeft hiervoor bij de gemeente een lening afgesloten, die wordt terugbetaald vanuit de MI-vergoeding voor de komende 20 jaar. Dat is mogelijk, doordat de energieneutrale school in de exploitatie geen geld meer hoeft uit te geven aan energie.

"Ik verwacht dat koploperprojecten een flink aantal gemeenten en schoolbesturen zullen inspireren om vergelijkbare succesvolle levensduur verlengende renovaties uit te voeren."

Naar een structurele oplossing

Gemeenten en schoolbesturen die openstaan voor vernieuwing kunnen veel leren van de hierboven genoemde praktijkvoorbeelden. Van Zandwijk ziet vooral kansen in oplossingen om de totale kosten van een renovatie beter te beheersen en methoden die beide partijen op een verantwoorde wijze laten bijdragen in de kosten. Toch heeft hij niet de illusie dat hiermee de gehele voorraad schoolgebouwen binnen afzienbare tijd een opknapbeurt krijgt. "De realisatie van dit soort projecten is immers sterk afhankelijk van de situatie ter plekke en van de relatie die de schoolbesturen met de gemeente hebben. Dat neemt niet weg dat ik verwacht dat, mede geïnspireerd door deze koploperprojecten, een flink aantal gemeenten en scholen de komende jaren in staat zal zijn om vergelijkbare succesvolle levensduur verlengende renovaties uit te voeren. Ongetwijfeld zullen daar ook weer creatieve oplossingen uit voortvloeien. Ik zie het als onze taak om deze oplossingen vanuit een collectieve behoefte beter deelbaar te maken, zodat de hele sector hiervan profiteren kan!"

PANORAMAFOTO: ROOS ROS ARCHITECTEN

FOTO'S: PIET SCHEERHOORN

BNG BANK ONDERWIJSDAGEN

Wilt u verder praten met BNG Bank over actuele ontwikkelingen in het onderwijsvastgoed, bezoek dan een van onze [BNG Bank Onderwijsdagen](#)