



Scholen bouwen in een gezond klimaat

Advies Expertiseteam Onderwijshuisvesting



Advies Expertiseteam Onderwijshuisvesting

1. Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting adviseert het VNG bestuur om met het Rijk in gesprek te gaan over de stijgende kosten van Onderwijshuisvesting en de gevolgen die dat heeft voor de kwaliteit en de duurzaamheid van schoolgebouwen. Het feitenonderzoek door Arcadis biedt hiervoor een stevige onderbouwing. De meest kansrijke aanleiding om dit gesprek te voeren ligt in de uitwerking en uitvoering van het Klimaatakkoord.
2. Met de middelen die gemeenten nu ontvangen kan geen extra inspanning worden verricht. Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting adviseert het VNG bestuur om vast te stellen en uit te dragen dat gemeenten zich slechts dán voor het behalen van klimaat en/of kwaliteitsdoelstellingen in de onderwijshuisvesting verantwoordelijk kunnen maken als de daarvoor benodigde extra middelen beschikbaar komen.
3. Gezien het grote belang van een gezonde leeromgeving voor kinderen én een gezonde werkomgeving voor leerkrachten in het funderend onderwijs adviseert het Expertiseteam Onderwijshuisvesting het VNG bestuur om zich achter de ambities in scenario 5 van de routekaart PO/VO te scharen en de daarbij behorende claim van € 20,96 miljard over 30 jaar te ondersteunen.
4. Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting adviseert het VNG bestuur voorts om het beschikbaar komen van voldoende middelen voor gezonde en duurzame schoolgebouwen op te nemen in de input op de investeringsagenda voor de volgende kabinetsformatie.

Nb. Vooruitlopend op de nasleep van de corona-crisis en de economische impact daarvan is het voorzienbaar dat er in algemene zin fors minder middelen voor onderwerpen als Onderwijshuisvesting en Klimaatakkoord beschikbaar komen. Daarbij behoort dan een corresponderende neerwaartse bijstelling van de ambities op dit dossier.

D.D. 3 april 2020

G.J. Nijpels - Voorzitter

Totstandkoming advies expertiseteam

Op 27 juni 2018 werd het VNG bestuur door de ALV opgedragen om *“In gesprek te gaan met het Rijk en de onderwijsorganisaties over een substantiële verhoging van de bekostiging voor onderwijshuisvesting, waarmee het mogelijk wordt om te voorzien in schoolgebouwen die voldoen aan de huidige kwaliteitseisen en aan de komende eisen op het gebied van duurzaamheid.”* (motie Heerhugowaard c.s.)

In een ledenbrief van 2 november 2018 heeft het VNG bestuur aan haar leden aangegeven hoe zij de uitvoering zal geven aan deze (en andere) moties. Namelijk:

De motie verwoordt het gevoel dat vergoeding voor onderwijshuisvesting via het gemeentefonds niet meer in verhouding staat tot de kosten die in de praktijk moeten worden gemaakt. Dit signaal komt van veel gemeenten. Om uitvoering te geven aan deze motie heeft het bestuur op 1 november jl. een expertiseteam Onderwijshuisvesting ingesteld met de volgende opdracht:

- a. Maak een reconstructie van de ontwikkeling van de geldstroom die gemeenten (via het gemeentefonds) beschikbaar hebben voor onderwijshuisvesting in de afgelopen 10 jaar
- b. Maak voor diezelfde periode een analyse van de ontwikkeling van de kosten voor onderwijshuisvesting die gemeenten maken op basis van hun zorgplicht en als gevolg van veranderende duurzaamheidsvereisten (zowel van de ontwikkeling die zich heeft voorgedaan als van de ontwikkelingen die te verwachten is)
- c. Geef een beeld van de (onderhouds)toestand van schoolgebouwen en van de opgave die er nog ligt
- d. Maak een analyse van de verdeling van de kosten over de verschillende betrokken partijen. De rapportage van het expertiseteam vormt ook inbreng in het traject rond het Klimaatakkoord.

Ook wordt in de ledenbrief voorgesteld vast te stellen dat met de instelling van het expertiseteam is aan de strekking van de motie voldaan. Op de BALV van 30 november 2018 wordt dit voorstel door de leden bevestigd.

Op 8 mei 2019 komt het expertiseteam voor het eerst bij elkaar. In deze bijeenkomst zijn de doelen, de reikwijdte en het plan van aanpak van het besproken. Dit leidde tot het voorstel de opdracht aan het Expertiseteam uit te breiden met de onderdelen e en f.

- e. Wat is het nieuwe ambitieniveau van gemeenten?
- f. Wat zijn de gevolgen van reeds gemaakte besluiten van gemeenten?

Onderbouwing daarvoor is dat gevraagde analyse vervat moet worden in een advies ten behoeve van verdere inzet van de VNG. Onder meer ten aanzien van benodigde middelen, de inzet daarvan en de betekenis van het advies voor de samenwerking van gemeenten met schoolbesturen. Het VNG bestuur heeft dat voorstel op 4 juli 2019 overgenomen met de opmerking dat de ontwikkelingen rond het klimaatakkoord stevig verbonden moeten worden aan de opdracht van het expertiseteam.

Met deze uitgebreide opdracht is het expertiseteam aan de slag gegaan. Voor de reconstructies is een bureau in de arm genomen (Arcadis Design & Consultancy). Op basis van de uitwerking van de bovenstaande punten a t/m f komt het expertiseteam tot dit advies aan het bestuur.

a. De situatie

Bouwkosten stijgen

Als aanleiding voor de motie kan worden gezien dat de VNG zich in 2018 genoodzaakt zag om de normbedragen voor het bouwen van schoolgebouwen, zoals genoemd in de modelverordening onderwijshuisvesting in één klap met 40% te verhogen. Tot deze verhoging werd besloten omdat de VNG normen en de bijbehorende indexeringsystematiek sinds 2009 de werkelijke prijsontwikkeling niet bleken te volgen. De reden hiervoor lijkt te zijn dat de VNG indexering geen rekening hield met aanpassingen in het bouwbesluit (in 2009 en 2015) en dat de prijsstijgingen op een oververhitte bouwmarkt niet voldoende gecompenseerd worden door algemene loon-prijsindexaties. Aangezien de VNG normbedragen zijn bedoeld en worden gebruikt als richtsnoer voor gemeenten bij beleidsvorming en aanbesteding leidde deze discrepantie in de praktijk tot mislukte aanbestedingen en het toekennen van aanvullende kredieten. De normbedragen zijn bedoeld als het bedrag waarvoor een school sober en doelmatig gebouwd kan worden waarbij *“kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt”* (zorgplicht gemeenten; art 102 Wet op het Primair Onderwijs). Daar dit met de normbedragen onmogelijk was geworden besloot de VNG om de normbedragen in lijn te brengen met de praktijk van de huidige markt en wetgeving.

Overigens dient, om misverstanden te voorkomen, gerealiseerd te worden dat naast genormeerde investeringen in (vervangende) nieuwbouw ook overige gerelateerde kosten van rechtswege voor bekostiging door de gemeente in aanmerking komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om 1^e inrichting bij nieuwe scholen, OZB, verzekeringen en klokurenvergoeding gymnastiek betaald moeten worden. Het aandeel niet direct beschikbaar voor investering bedraagt 30 tot 45%.

Inkomsten stijgen niet mee

Met deze verhoging van de normbedragen¹ (en dus de feitelijke vaststelling dat de kosten voor gemeenten fors waren toegenomen) kwam niet tegelijkertijd een verhoging van het macrobudget voor onderwijshuisvesting. De middelen voor onderwijshuisvesting zijn sinds 1997 onderdeel van het gemeentefonds. Binnen dat fonds is er een subcluster onderwijshuisvesting. De middelen in dat subcluster maakten bepaald niet dezelfde ontwikkeling door als de bouwkosten. Los van een uitname van 256 miljoen in 2015 (zie hieronder) beweegt dit cluster grosso modo mee met de ontwikkeling van het gemeentefonds (exclusief de stijging 2015 i.v.m. decentralisatie sociaal domein). De verhoging van de VNG normbedragen formaliseerde op deze wijze de verhoogde kosten voor gemeenten en maakte tegelijk pijnlijk zichtbaar dat daar geen extra rijksmiddelen tegenover stonden.

Uitgaande van de systematiek waarmee Rijk en gemeenten werken bij onderwerpen en middelen die deel uitmaken van het gemeentefonds kunnen gemeenten geen claim voor verhoging van de voeding van het gemeentefonds indienen voor de autonome stijging van de bouwkosten. Volgens de geldende normeringssystematiek worden gemeenten geacht gestegen kosten te dragen uit de accressen, zelfs als deze niet toereikend zijn. Kortom, deze prijsstijgingen komen voor risico en rekening van gemeenten en niet het Rijk. Bovendien is het uitgangspunt van het gemeentefonds dat plussen in het ene domein gecompenseerd kunnen worden door minnen in het andere domein en daarbij geldt de ongeschreven regel dat gemeenten niet voor ieder onderdeel bij het Rijk

¹ Gebaseerd op uitgebreid onderzoek door DBD

aankloppen terwijl het Rijk niet steeds per onderdeel controleert of gemeenten het toegekende deel per cluster daadwerkelijk in dat domein spenderen². Ook voor de gestegen kosten die voortkomen uit wijzigingen van het bouwbesluit kan volgens de geldende afspraken geen claim bij het Rijk worden neergelegd. Immers: generieke beleidswijzigingen die alle burgers en bedrijven in Nederland raken in financieel opzicht komen niet in aanmerking voor een discussie inzake artikel 2 van de financiële verhoudingenwet. Gemeenten worden daar, net als alle andere partijen door geraakt en dus geven deze geen titel om compensatie te claimen.

De bovenstaande, systeemtechnisch kloppende, argumenten konden en kunnen het gevoel bij gemeenten niet wegnemen dat zij door de ontwikkelingen met de beschikbare middelen niet langer kunnen voorzien in hun wettelijke taak voor adequate huisvesting van scholen. De ontstane situatie *leidt tot een stagnatie op lokaal niveau waar gemeenten en schoolbesturen de ambitie hebben om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid de kwaliteitsverhoging van de onderwijshuisvesting te bewerkstelligen* (uit de aangenomen motie Heerhugowaard c.s). Deze situatie knelt temeer omdat door tekorten in met name de jeugdzorg bij vrijwel alle gemeenten het water aan de lippen staat waardoor er volstrekt geen ruimte is om, zoals de gedachte uit het gemeentefonds is, het ene minnetje met het andere plusje op te vangen. Uit de rapportage van Arcadis blijkt dat de uitgaven die gemeenten macro doen voor onderwijshuisvesting zich verhouden tot het aandeel onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. Vóór de uitname in 2015 lagen de uitgaven inderdaad onder de rijksmiddelen, na 2015 er boven. In 2019 zijn de uitgaven weer teruggebracht tot iets onder de rijksbijdrage³, vermoedelijk door stagnatie van projecten in verband met het hoge prijsniveau. Voor wat betreft de hoogte van de uitgaven van gemeenten is in de rapportage van Arcadis uitgegaan van de op de jaarrekening opgevoerde uitgaven, zoals bekend bij minBZK. Het is van belang hier op te merken dat gemeenten verschillend omgaan met het boeken van afschrijvingstermijnen, bijkomende kosten zoals ozb en verzekeringen en financiering vanuit projectontwikkeling woningbouw. Deze invulling door gemeenten kan leiden tot lagere kosten voor onderwijshuisvesting op de jaarrekening. Om deze onzuiverheid er uit te halen is vergaand aanvullend onderzoek nodig, waarbij het de vraag is of je het dan 100 procent sluitend krijgt. Het expertiseteam acht dat geen begaanbare weg.

Gevolgen

De boven beschreven ontwikkelingen leiden ertoe dat het volume van nieuwbouw van schoolgebouwen steeds verder dreigt af te nemen. Als gemeenten en schoolbesturen met dezelfde middelen maar met hogere prijzen de markt op moeten is er maar één logisch gevolg; namelijk dat er minder gebouwd wordt. Het moet immers uit de lengte of uit de breedte komen. Bovendien willen de meeste gemeenten en schoolbesturen die in deze tijd gaan bouwen al anticiperen op klimaatontwikkelingen. Als ze dus al iets nieuws bouwen streven ze naar (bijna) energieneutrale schoolgebouwen, iets dat per 2021 ook verplicht zal worden in het nieuwe bouwbesluit. Dit verhoogt de kosten per vierkante meter nog eens met ruim 20% en zal dus leiden tot een verdere afname in de bouwproductie als er niets aan de financiële situatie verandert.

² In het domein onderwijshuisvesting komt de argumentatie over de systematiek van het gemeentefonds extra wrang over omdat in 2015 een bedrag van € 256 miljoen uit het gemeentefonds werd genomen en overgeheveld naar de lumpsum van het funderend onderwijs. Deze uitname werd onderbouwd met de argumentatie dat gemeenten minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan zij in de algemene uitkering ontvingen. Naast het feit dat wij tot de dag van vandaag grote twijfels hebben bij de berekening die hieraan ten grondslag lag, kunnen gemeenten deze onderbouwing niet rijmen met het uitgangspunt dat plussen en minnen in het gemeentefonds elkaar uit moeten middelen.

³ Zie voor een verklaring van de schommelingen de Arcadis rapportage paragraaf 2.1.3

De vernieuwingsgraad voor onderwijsgebouwen ligt over de afgelopen 10 jaar op 1,33%⁴. Dat komt neer op nieuwbouw eens per 75 jaar. Uitgangspunt van het vastgestelde budget in het gemeentefonds was destijds nieuwbouwgraad van eens per 60 jaar. Gemeenten rekenen vaak zelfs met een (economische) afschrijving in 40 jaar. Gezien de bouwkundige kwaliteit van sommige schoolgebouwen uit de jaren 70 komt het regelmatig voor dat deze schoolgebouwen na het verstrijken van de afschrijvingstermijn direct zouden moeten worden vervangen. We zien de vertraging dus al ontstaan, met als gevolg dat de gebouwen waarin onze kinderen leskrijgen (en onze leerkrachten lesgeven) meer en meer verouderen en minder en minder voldoen aan de eisen en standaarden van deze tijd. Laat staan de standaarden van het klimaatakkoord.

Conclusie

De Rijksbijdrage over de afgelopen 10 jaar is incidenteel gedaald door een uitname uit het gemeentefonds en verder grosso modo gelijk gebleven⁵. De kosten per vierkante meter voor het bouwen van een schoolgebouw naar de norm 'sober en doelmatig' zijn in diezelfde periode met zo'n 40% toegenomen. Met de ingang van het nieuwe bouwbesluit zullen die kosten opnieuw met ruim 20% toenemen. Gemeenten hebben en hadden niet de mogelijkheid om de kostenstijgingen in dit domein elders te compenseren. Gemeenten zetten daardoor de tering naar de nering waardoor er een vertraging van de nieuwbouw van schoolgebouwen plaatsvindt. Gemeenten en scholen voelen de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van kwalitatief goede en duurzame schoolgebouwen voor alle kinderen in Nederland. Binnen de huidige financiële situatie raakt die doelstelling echter steeds verder uit zicht.

Advies

1. Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting adviseert het VNG bestuur om met het Rijk in gesprek te gaan over de stijgende kosten van Onderwijshuisvesting en de gevolgen die dat heeft voor de kwaliteit en de duurzaamheid van schoolgebouwen. Het feitenonderzoek door Arcadis biedt hiervoor een stevige onderbouwing. De meest kansrijke aanleiding om dit gesprek te voeren ligt in de uitwerking en uitvoering van het Klimaatakkoord.

⁴ Info uit de definitieve doorrekening van de routekaart voor PO/VO (HEVO 2020), Arcadis benoemt in zijn rapportage andere percentages, gebaseerd op een vroegere versie van deze routekaart

⁵ C.q. Mee ontwikkeld met het accres

b. Het Klimaatakkoord

Routekaart

Gemeenten hebben zich op de BALV van 29 november 2019 achter het klimaatakkoord geschaard. Zij maakten hierbij de kanttekening dat dit alleen gaat lukken als het Rijk zich aan afspraken houdt om de energietransitie haalbaar, betaalbaar en uitvoerbaar te maken. Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting onderstreept deze kanttekening uitdrukkelijk waar het gaat om de onderwijshuisvesting.

In het Klimaatakkoord hebben 12 sectoren in het maatschappelijk vastgoed afgesproken ieder een Sectorale Routekaart op te stellen waarin duidelijk wordt op welke wijze het vastgoed in die sector CO₂-arm wordt gemaakt in de richting van 2050. De VNG heeft daarbij de Sectorale Routekaart Maatschappelijk Vastgoed opgesteld. Deze ligt op 23 april ter vaststelling in het VNG bestuur. Om eenduidigheid te bevorderen is ervoor gekozen om in de routekaart Maatschappelijk vastgoed voor het gedeelte onderwijsgebouwen te verwijzen naar de routekaart Primair en Voortgezet Onderwijs (PO/VO). De sectoren PO en VO hebben een eigen Sectorale Routekaart opgesteld met daarin de consequenties voor dit beleidsterrein. Omdat gemeenten de kosten voor nieuwbouw en uitbreiding dragen en omdat tevens een substantieel deel van de schoolgebouwen gemeentelijk eigendom zijn, is het wenselijk dat het VNG bestuur de routekaart PO/VO omarmt en de claim die er uit voortvloeit ondersteunt. De PO raad en de VO raad, die deze routekaart zullen indienen, hebben dat ook als voorwaarde gesteld om de routekaart in te dienen.

Overigens is de dekking van de kosten die het klimaatakkoord met zich meebrengt nog niet geregeld. Naar verwachting wordt het niet beschikbaar zijn van de extra financiële middelen voor alle sectoren in de Voorjaarsnota als risico opgenomen voor de voortgang van het realiseren van de opgave. In de tussentijd wordt voor de langere termijn door het ministerie van BZK in samenwerking met de beleidsdepartementen voor de 12 sectoren toegewerkt naar een voorstel voor aanvullende financiering, dat in het proces van de kabinetsformatie wordt ingebracht.

Kwaliteitsslag en kosten

In overleg met de PO- en VO-raad en het ministerie van OCW is vastgesteld dat het wenselijk is om tegelijkertijd met de verduurzaming van de gebouwenvoorraad een kwaliteitsslag door te voeren zodat het kwaliteitsniveau van alle scholen, en dan met name het binnenklimaat, op orde wordt gebracht. Voor deze keuze is, bovenop de vier scenario's waar om was gevraagd vanuit het uitvoeringsoverleg klimaatakkoord, een vijfde scenario doorgerekend. Conclusie van deze doorrekening is dat deze doelstelling het efficiëntst kan worden behaald door de vernieuwingsgraad van de gebouwenvoorraad fors op te trekken (van 1,33% naar 2,50% per jaar). Aan deze versnelling hangt wel een stevig prijskaartje. De gehele voorraad op orde brengen vraagt een extra investering € 20,96 miljard over 30 jaar. Sec de doelstelling van het klimaatakkoord kan worden gerealiseerd voor een extra investering € 9,59 miljard over 30 jaar.

Op basis van de rapportage van Arcadis stelt het Expertiseteam Onderwijshuisvesting vast dat er in het systeem (gemeentefonds cluster onderwijshuisvesting en middelen voor materiële instandhouding in de lumpsum van scholen) geen middelen overschieten om een deel van deze investering te dragen. Gemeenten en scholen willen graag aan de slag met de kwaliteitsverbetering

en verduurzaming die wordt geschetst in scenario 5. Voorwaarde daarvoor is dat de middelen om dat scenario te realiseren beschikbaar komen⁶. In de huidige situatie dreigt een verdere stagnatie van nieuwbouw, terwijl een forse versnelling noodzakelijk is.

Advies

2. Met de middelen die gemeenten nu ontvangen kan geen extra inspanning worden verricht. Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting adviseert het VNG bestuur om vast te stellen en uit te dragen dat gemeenten zich slechts dán voor het behalen van klimaat en/of kwaliteitsdoelstellingen in de onderwijshuisvesting verantwoordelijk maken als de daarvoor benodigde extra middelen beschikbaar komen.
3. Gezien het grote belang van een gezonde leeromgeving voor kinderen én een gezonde werkomgeving voor leerkrachten in het funderend onderwijs adviseert het Expertiseteam Onderwijshuisvesting het VNG bestuur om zich achter de ambities in scenario 5 van de routekaart PO/VO te scharen en de daarbij behorende claim van € 20,96 miljard over 30 jaar te ondersteunen.
4. Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting adviseert het VNG bestuur voorts om het beschikbaar komen van voldoende middelen voor gezonde en duurzame schoolgebouwen op te nemen in de input op de investeringsagenda voor de volgende kabinetsformatie.

Nb. Vooruitlopend op de nasleep van de corona-crisis en de economische impact daarvan is het voorzienbaar dat er in algemene zin fors minder middelen voor onderwerpen als Onderwijshuisvesting en Klimaatakkoord beschikbaar komen. Daarbij behoort dan een corresponderende neerwaartse bijstelling van de ambities op dit dossier.

⁶ Dat geldt zowel voor het gemeentefonds als voor de bijdrage voor materiële instandhouding die schoolbesturen ontvangen. Klimaatmaatregelen leiden vaak tot hogere instandhoudingskosten die lang niet altijd opwegen tegen de besparing op de energielasten.

Samenstelling Expertiseteam

Gerard Ram (voorzitter) (tot 04-07-2019)	Wethouder Zaanstad / lid VNG bestuur
Gert Jan Nijpels (voorzitter vanaf 04-07-2019)	Burgemeester Opmeer
Mark Paters	Wethouder Twenterand / VNG cie Onderwijs Zorg Jeugd
John Does	Wethouder Heerhugowaard
Roger Brull	Beleidsadviseur onderwijshuisvesting gemeente Ede / Voorzitter van de Landelijke Vereniging van Onderwijsadviseurs
Daniël van Drunen	Hoofd Onderwijshuisvesting Den Haag
Klaas Jan van Leeuwen	Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting Heerhugowaard
Fedor Heida (secretaris)	Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting VNG
Doriene Bakker (ondersteuning)	ICS adviseurs