

Bijlage bij voorziening 3

Notitie om te komen tot het vaststellen van uitgangspunten voor de inzet van de middelen functionele verbeteringen en extra middelen 'terugdringen tekort op exploitatiekosten'.

1 Inleiding.

Bij het vaststellen van het Uitvoeringsplan SHO 2007-2010 zijn naast de kredieten voor uitbreiding c.a. van de schoolgebouwen voor de jaren 2007–2010 kredieten vastgesteld voor functionele aanpassingen van de schoolgebouwen in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs (€ 7 miljoen). Als gevolg van het opzeggen van de overeenkomst Doordecentralisatie per 1 januari 2008 is besloten voor het groot onderhoud waarvoor de gemeente op grond van de onderwijswetgeving de zorgplicht heeft jaarlijks een bedrag beschikbaar te stellen dat is gebaseerd op de uitkomst van de rapportages meerjarenonderhoud van Asset. Dit bedrag is vastgesteld op € 3 miljoen voor de jaren 2008-2017.

Als gevolg van de meerjarenrapportages van Asset is vastgesteld dat de schoolbesturen op het onderdeel 'onderhoud schoolgebouwen' geconfronteerd worden met een tekort (te lage rijksvergoeding in relatie met de verwachte onderhoudskosten). In dit verband is door de gemeenteraad besloten extra middelen beschikbaar te stellen voor investeringen in schoolgebouwen die moeten leiden tot het terugdringen van het exploitatietekort op de schoolgebouwen in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs (gedurende de periode 2008-2017 jaarlijks een bedrag van € 8 ton).

Met de schoolbesturen is overeengekomen dat voor de inzet van de extra middelen 'functionele aanpassingen' en 'terugdringen exploitatietekort' een plan van aanpak wordt opgesteld. Basis voor plan van aanpak is deze notitie, waarbij aandacht wordt besteed aan de begrippen 'functionele aanpassingen', 'renovatie' en 'onderhoud' en aan de verantwoordelijkheid voor de wijze van bekostiging van de schoolgebouwen. Aan het slot van deze notitie zijn de gehanteerde uitgangspunten opgenomen.

2. Begrippen.

2.1. Functionele aanpassingen.

Functionele aanpassingen zijn geen voorziening in de onderwijshuisvesting waarvoor een wettelijke zorgplicht geldt, deze aanpassingen zijn dus geen voorziening in de onderwijshuisvesting. Deze investeringen zijn in het Uitvoeringsplan SHO 2007-2010 opgenomen op basis van de veronderstelling dat de onderwijskundige ontwikkelingen zodanig zijn dat een schoolgebouw met een leeftijd van 40 jaar niet meer voldoet aan de huidige eisen die het onderwijs stelt en het schoolgebouw om die reden moet worden aangepast. Te denken valt aan de huidige vormgeving in het onderwijs waarbij gewerkt wordt met kleine groepen, individuele begeleiding et cetera en het schoolgebouw niet meer uitgaat van een groepsruimte van 56 m² maar van een combinatie van groepsruimten en kleinere ruimten.

Het voor functionele aanpassingen geraamde bedrag is gebaseerd op 20% van de kosten van nieuwbouw van de omvang van een schoolgebouw. Dit percentage is afgeleid van de systematiek die gold onder het regiem van het ministerie van OCW tot 1 januari 1997. Tot 1 januari 1997 kende de onderwijsbekostiging het begrip 'functionele aanpassingen' niet, maar werden door het ministerie van OCW vergoedingen beschikbaar gesteld voor algehele aanpassing (1/3 van de kosten nieuwbouw) en ingrijpend onderhoud. Deze vergoedingen werden beschikbaar gesteld op basis van de leeftijd van het schoolgebouw (resp. 40 en/of 60 jaar). Op deze vergoedingscyclus was ook de rijksvergoeding tot 1 januari 1997 gebaseerd. Bij de invoering van de decentralisatie onderwijshuisvesting zijn de beide genoemde vergoedingen vervallen. Achtergrond hiervan was dat schoolbesturen voor meerdere onderhoudsactiviteiten, w.o. ook renovatie, rechtstreeks bekostiging van het ministerie van OCW ontvangen. Gelet op de wijzigingen in de vergoedingsstromen is het percentage van 20% acceptabel.

2.2. Renovatie - onderhoud

Naast functionele aanpassingen wordt in het spraakgebruik het begrip 'renovatie' gehanteerd. Het begrip '**renovatie**' vindt eveneens geen grondslag in de wet, zodat de gemeente ook voor renovatie geen wettelijke zorgplicht heeft. De wettelijke zorgplicht voor de gemeente 'beperkt zich, voorzover het **onderhoud** betreft, tot de volgende voorzieningen:

- onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw voorzover omschreven in het overzicht 'onderhoud primair onderwijs';
- (algehele) vervanging van binnenkozijnen en binnendeuren (incl. hang- en sluitwerk)
- algehele vervanging van radiatoren, convectoren en leidingen voor centrale verwarming.

De onder het eerste aandachtsstreepje vermelde activiteiten zijn nader onderverdeeld in:

- vervangen dakbedekking, hemelwaterafvoer, dakrand en daklichten
- vervangen buitenberging c.a. dak buitenberging
- vervangen rijwielstalling c.q. rijwielstaanders
- vervangen brandtrap
- vervangen erfafscheiding
- vervangen / herstellen riolering/bestrating schoolplein
- vervangen binnenkozijnen incl. hang- en sluitwerk (renovatieactiviteit)
- vervangen buitenkozijnen incl. hang- en sluitwerk (renovatieactiviteit)
- vervangen radiatoren, conventoren, leidingen (renovatieactiviteit)
- vervangen dakpannen, incl. houtwerk, dakrand en goten
- vervangen boeiboorden.

De genoemde onderhoudsactiviteiten kunnen ook worden aangemerkt als renovatie. Nadat deze onderhoudsactiviteiten zijn gerealiseerd is over het algemeen ook de functionaliteit van het schoolgebouw verbeterd resp. zijn de exploitatiekosten op het onderhoud verlaagd.

Voor het bekostigen van deze onderhoudsactiviteiten is voor de jaren 2008 – 2017 in de gemeentebegroting een bedrag van € 3 miljoen (basis meerjarenonderhoudsplan Asset) geraamd. Dit bedrag heeft een bestemming en is zodoende 'geormerkt' aan een onderhoudsactiviteit in combinatie met een schoolgebouw. Nadat het schoolbestuur van de gemeente een beschikking heeft ontvangen kunnen de stappen om te komen tot het realiseren van de investering worden gezet.

Bovenstaande betekent dat alle overige onderhoudsactiviteiten op grond van de wet geen voorziening in de onderwijshuisvesting zijn en niet voor bekostiging door de gemeente in aanmerking komen. De vergoeding voor het bekostigen van het overige onderhoud ontvangt het schoolbestuur van het rijk.

2.3. Extra gemeentelijke middelen in relatie met terugdringen exploitatietekort.

Zoals in de inleiding genoemd is op 1 januari 2008 de overeenkomst Doordecentralisatie door de gemeente beëindigd. Op grond van deze overeenkomst ontvingen de schoolbesturen een jaarlijkse vergoeding voor het bekostigen van het onderhoud zoals beschreven in 2.2. Het beëindigen van de overeenkomst betekende voor de schoolbesturen dat vanaf 1 januari 2008 van de gemeente geen jaarlijkse vergoeding meer voor het bekostigen van het onderhoud wordt ontvangen. In de besprekingen rond de uitkomsten van de door Asseet opgestelde meerjarenonderhoudsplannen is vastgesteld dat de schoolbesturen in de periode 1997 – 2008 (een gedeelte van) de jaarlijkse doorcentralisatievergoeding hebben ingezet voor het bekostigen van regulier onderhoud. Door het vervallen van jaarlijkse vergoeding 'Doordecentralisatie' worden de schoolbesturen zodoende geconfronteerd met een tekort op de exploitatiekosten van het onderhoud¹. Om deze reden is besloten gedurende maximaal 10 jaar jaarlijks een bedrag van € 8 ton beschikbaar te stellen voor investeringen in / aan schoolgebouwen om het exploitatietekort terug te dringen.

3. Uitgangspunten inzet extra gemeentelijke middelen.

In de werkgroep 'Huisvesting en financiën' van 12 juni 2008 heeft een eerste bespreking plaatsgevonden over de uitgangspunten om te komen tot een plan van aanpak en inzet van de door de gemeenteraad beschikbaar gestelde middelen (€ 8 ton gedurende 10 jaar). In deze bespreking is overeengekomen dat voor het plan van inzet als referentiekader wordt gekozen de uitkomst van de rapportage van Asset. Op basis van de bespreking is het volgende vastgesteld:

1. Door Asset is informatie verstrekt voor aanvullende onderzoeken in het kader van de meerjarenonderhoudsrapportage. Besloten wordt dat de schoolbesturen deze informatie screenen en vaststellen welke aanvullende onderzoeken noodzakelijkheid zijn. Daarna wordt nieuw overleg gepland over het vervolgtraject.

¹ Het tekort op de exploitatiekosten onderhoud wordt daarnaast veroorzaakt door een achterblijvende rijksvergoeding (25% minder dan de genormeerde kosten)

2. Een aantal schoolbesturen hebben in de afgelopen jaren reeds energieonderzoeken laten uitvoeren en de daaruit voortvloeiende noodzakelijke maatregelen getroffen (rekening houdend met een terugverdientijd)².
3. Voor een plan van inzet van de beschikbare middelen worden de volgende uitgangspunten geformuleerd, rekening houdend met de doelstelling 'verminderen exploitatietekort':
 1. gebouwen waarvoor in het Uitvoeringsplan SHO 2007-2010 en 2008-2011 vervangende nieuwbouw is opgenomen blijven buiten de inventarisatie;
 2. schoolbesturen kunnen daarnaast zelf aangeven welke andere gebouwen om hun moverende redenen niet betrokken worden bij de inventarisatie;
 3. op basis van het Asset-rapport wordt per schoolgebouw vastgesteld welke investeringen noodzakelijk zijn om het gestelde doel (terugdringen exploitatiekosten) te bereiken;
 4. per schoolgebouw wordt geïnventariseerd welke investeringen functionele aanpassingen noodzakelijk zijn om het schoolgebouw te laten voldoen aan de huidige onderwijskundige eisen;
 5. afhankelijk van de uitkomst van de gesprekken tussen schoolbesturen en gemeente kan het noodzakelijk zijn een onafhankelijk advies over de ingediende voorstellen te vragen.

De werkgroep heeft op basis van bovenstaande op 28 augustus 2008 het gesprek over het opstellen van het plan van aanpak voortgezet.

4. Aandachtspunten inzet extra gemeentelijke middelen.

Bij het vaststellen van de onderverdeling van de inzet van de gemeentelijke middelen kan onderscheid worden gemaakt in³:

- a. Duurzaam materiaalgebruik:
 1. Duurzaam hout
 2. Betongranulaat als grindvervanger bij beton
 3. Halfverharding buitenterrein
 4. Wadi/buffervijver voor HWA.
- b. Exploitatie (onderhoud – energie):
 1. Warmte-koude opslag
 2. Laagtemperatuursystemen (vloerverwarming)
 3. Warmteterugwinning lucht
 4. Grijswatercircuit
 5. Hoogfrequentie armaturen
 6. Verhoging isolatie waarde gebouwmhulling
 7. Toepassen van HR ++
 8. Zonneboiler
 9. Daglichtregeling
 10. Aanwezigheidsdetectie
 11. Frequentiegeregelde pompen / ventilatoren
 12. Hangende closets
 13. Aluminium of kunststofkozijnen
 14. Kunststof dakbedekking
- c. Functioneel
 1. Constructieopzet (kolommenstructuur)
 2. Paneelwandensysteem
 3. Elektronische netwerken, data en beveiliging
 4. Installatiebeheerssysteem
- d. Kwaliteit (gezondheid)
 1. Ventilatiehoeveelheid
 2. Mechanische ventilatie
 3. Geluiddichte gevel (locatie)
 4. Suskasten (locatie)
 5. Elektrisch bedienbare zonwering
 6. Daglichttoetreding (hoog percentage buitenwand)

² De gemeente start in het kader van de actie 'Klimaat-neutrale gemeente' een actie voor o.a. het terugdringen van het energieverbruik. Schoolbesturen kunnen aan deze actie deelnemen, waarbij de kosten van de eerste inventarisatie voor rekening van de gemeente komen, maar de maatregelen die uit de rapportages volgen voor rekening van de schoolbesturen zijn.

³ Bron 'Kwaliteitsrichtlijn primair onderwijs' van HEVO.

7. Koeling
- e. Veiligheid
 1. Eisen verzekeringsmaatschappij
 2. Camerabeveiliging
 3. Transparantie binnen gebouw.

Bovenstaande kan als leidraad worden gehanteerd bij het vaststellen van de investeringen die noodzakelijk zijn om:

- functionele aanpassingen te realiseren en dan met name de activiteiten die genoemd zijn onder c en d en
- het exploitatietekort terug te dringen met name de activiteiten genoemd onder b.

Door de activiteiten genoemd onder d in het plan te betrekken wordt in het plan van aanpak gelijktijdig aandacht besteed aan de huidige discussie rond het onderwerp 'klimaatbeheersing' in schoolgebouwen. Daarnaast kan in het plan van aanpak aandacht worden besteed aan onderdeel e (veiligheid). Door het treffen van (aanvullende) maatregelen in / aan schoolgebouwen is het misschien mogelijk de jaarlijkse kosten van schade en vandalisme terug te dringen resp. te beperken.

In het kader van het terugdringen van het exploitatietekort verdienen de volgende investeringen de aandacht:

1. Grijswatercircuit
2. Hoogfrequentie armaturen
3. Verhoging isolatie waarde gebouwmhulling (gevel)
4. Toepassen van HR ++
5. Daglichtregeling
6. Aanwezigheidsdetectie
7. Frequentiegeregelde pompen / ventilatoren
8. Hangende closets
9. Aluminium of kunststofkozijnen
10. Kunststof dakbedekking.

Dit betekent dat mede op basis van de rapportage van Asset door de schoolbesturen het volgende moet worden geïnventariseerd of:

- a. de genoemde voorzieningen aanwezig zijn (deze voorzieningen blijven dan buiten het plan van aanpak) en
- b. of het is mogelijk deze voorzieningen te realiseren.

5. Kosten voorzieningen in relatie met gemeentelijke en schoolbestuurlijke bijdrage.

In paragraaf 2.2. is beschreven welke investeringen 'onderhoud' onder de gemeentelijke zorgplicht vallen. Bij de investeringen 'vervangen kozijnen' en 'vervangen dakbedekking' die in paragraaf 4 zijn genoemd kan een relatie worden gelegd tussen 'onderhoud', 'renovatie' en 'terugdringen exploitatiekosten'. De overige onder 1 tot en met 8 genoemde investeringen komen in principe volledig voor rekening van het schoolbestuur.

In het kader van de inzet van de gemeentelijke middelen kan de gemeente in deze kosten een bijdrage verstrekken. De gemeentelijke bijdrage is daarbij afhankelijk van de totale kosten en de beschikbare gemeentelijke middelen. De gemeentelijke bijdrage kan op basis van deze twee grootheden worden uitgedrukt in een percentage van de totale kosten. Als de gemeentelijke bijdrage niet kan worden vastgesteld op 100% van de kosten betekent dit dat ook van de schoolbesturen een bijdrage in de investeringskosten noodzakelijk is. Deze bijdrage is acceptabel omdat de schoolbesturen voor deze kosten niet alleen een rijksvergoeding ontvangen, maar door de te nemen maatregelen ook de exploitatiekosten voor de schoolbesturen worden verlaagd.

Bij het opstellen van het Plan van aanpak is punt van aandacht die investeringskosten waarbij een terugverdientijd van toepassing is. Dit betreft veelal investeringen in energiebesparing. De vraag is of in de kosten van deze investeringen de gemeente een bijdrage moet verstrekken. Daarbij speelt ook een rol dat de kosten van vooral het elektriciteitsverbruik zeer beperkt beïnvloed worden door de bouwkundige situatie. Het tekort op dit onderdeel wordt vooral veroorzaakt door een toename van de voorzieningen in het kader van Informatie- en Communicatietechnologie (o.a. computers in lokalen, digitale schoolborden et cetera). Naast het negatieve effect van deze voorzieningen op de

energierekening hebben deze voorzieningen ook een negatief effect op de klimaatbeheersing (nieuwe warmtebronnen in de lokalen).

6. Beschikbaar stellen aanvullende gemeentelijke middelen..

Op grond van de onderwijswetten mag de gemeente 'geen uitgaven doen voor een niet door de gemeente in stand gehouden school dan op grond van de wet' (artikel 6 WPO en WEC). Voor het beschikbaar stellen van de bovengenoemde middelen is het zodoende noodzakelijk een wettelijke grondslag te realiseren. Dit is mogelijk door uit te gaan van de wettelijke 'overschrijdingsregeling'. Omdat uitgangspunt is dat het beschikbaar stellen van de aanvullende middelen niet plaats vindt via het toepassen van de overschrijdingsregeling, maar gebaseerd wordt op de noodzaak per individueel schoolgebouw moet een andere wettelijke basis worden gevonden. Dit kan door het vaststellen van de verordening 'Materiële en financiële gelijkstelling'. Met het vaststellen van deze verordening wordt ook voldaan aan de eisen van recht- en doelmatigheid.

7. Uitgangspunten voor vaststelling verdelingsmodel.

1. Schoolgebouwen waarvoor (vervangende) nieuwbouw is opgenomen in het Uitvoeringsplan SHO 2007-2010 resp. 2008-2011 komen niet voor aanvullende bekostiging in aanmerking (investerings tot en met 2013).
2. Schoolgebouwen waarvoor een investering 'uitbreiding' is opgenomen in het Uitvoeringsplan SHO 2007-2010 resp. 2008-2011 komen uitsluitend voor aanvullende bekostiging investeringen 'terugdringen exploitatiekosten' in aanmerking in het bestaande gedeelte van het schoolgebouw, omdat bij het realiseren van de uitbreiding rekening moet worden gehouden met de voorzieningen die noodzakelijk zijn om het schoolgebouw te laten voldoen aan de huidige onderwijskundige eisen (bijv. realiseren kleine onderwijskundige ruimten, flexibiliteit).
3. (Gedeelten van) schoolgebouwen die in de laatste tien jaar zijn gerealiseerd komen niet in aanmerking voor aanvullende bekostiging.
4. Schoolgebouwen die niet zijn opgenomen in het Uitvoeringsplan SHO 2007-2010 resp. 2008-2011 komen in aanmerking voor aanvullende bekostiging voor die investeringen die leiden tot het terugdringen van het exploitatiekosten, waarbij te denken valt aan het beperken van het onderhoud (vervangen kozijnen, dakisolatie, voorzover deze voorzieningen nog niet aanwezig zijn).
5. Die investeringen waarbij de investeringskosten door middel van een terugverdientijd kunnen worden gedekt komen voor bekostiging door de gemeente in aanmerking, waarbij rekening kan worden gehouden met een eventuele terugverdientijd.
6. Als investeringen om de exploitatiekosten terug te dringen en investeringen 'functionele aanpassingen' een onderlinge relatie hebben, kunnen investeringen gelijktijdig worden gerealiseerd, mits hiervoor voldoende financiële middelen beschikbaar zijn.
7. De gemeentelijke bijdrage wordt uitgedrukt in een percentage van het benodigde investeringsbedrag in relatie met het beschikbare gemeentelijke budget.

8. Einde bekostiging..

De bijlage geldt topt en met 31 december 2018.

Bijlage:

1. Onderverdeling activiteiten om de kwaliteit van de schoolgebouwen te verbeteren.
2. Overzicht investeringen schoolgebouwen opgenomen in het Uitvoeringsplan SHO 2007-2010 resp. 2008-2011, waarvan de schoolbesturen hebben aangegeven dat deze niet worden betrokken bij het plan van inzet.

