

NOTITIE DUURZAAMHEID VOOR SCHOLEN (IHP)



Datum 7-4-2020

De gemeente Horst aan de Maas heeft in het kader van het Integraal Huisvestingsplan scholen (IHP) een duurzaamheidsnotitie opgesteld (d.d. 13-11-2019). Doel van de notitie is het vaststellen van richtlijnen over de financiële bijdrage t.a.v. de normvergoeding en het aspect duurzaamheid voor het nieuwe IHP (periode 2020 – 2035).

Deze notitie geeft een beschrijving hoe om wordt gegaan met de investeringen in duurzaamheid in relatie tot het IHP.

Aanleiding

Het Integraal Huisvestingsplan scholen (IHP) is een onderdeel van het integrale accommodatiebeleid waarvoor een eigen kader geldt. Dit kan afwijken van het beleidskader dat op 4 juli 2017 is vastgesteld. Scholen zijn daarin een aparte categorie gebouwen.

Voor het nieuw op te stellen IHP (voor de periode 2020-2035) dienen ten aanzien van twee aspecten richtlijnen over de financiële vergoeding vastgesteld te worden, namelijk:

- Normvergoeding: De nieuwe normvergoeding is onderdeel van het IHP en is van toepassing bij (vervangende) *nieuwbouw* van scholen én is uitgangspunt voor renovatie. De normvergoeding is passend bij het actuele Bouwbesluit, én dient aan te sluiten bij de huidige prijzen van bouwontwikkeling.
- Duurzaamheid: Zowel bij nieuwbouw als bij bestaande schoolgebouwen zullen op termijn duurzaamheidsmaatregelen uitgevoerd gaan worden.

De bekostiging daarvan wordt in deze notitie verder uitgewerkt.

Omdat in het Bouwbesluit aan nieuwbouw minimale wettelijke eisen gesteld worden, ook aan duurzaamheid, is de normvergoeding daarop gebaseerd. Per 1-1-2021 dienen nieuwe gebouwen qua duurzaamheid minimaal bijna energieneutraal (BENG) te worden gebouwd.

Duurzaamheid wordt getoetst aan de GPR methode (Gemeentelijke Praktijk Richtlijn duurzame gebouwen) waarin 5 thema's worden onderscheiden, namelijk:

1. Energie
2. Milieu
3. Gezondheid
4. Gebruikskwaliteit
5. Toekomstwaarde

Maatschappelijk issue

Duurzaamheid is een maatschappelijke discussie gezien de relatie met het milieu en klimaatdiscussies. Diverse landen hebben zich doelen gesteld om te komen tot bv. vermindering van CO₂-uitstoot en beperking gebruik van fossiele brandstoffen. Deze doelen vinden hun vertaling in wetgeving per land. Ook Nederland zal de wetgeving hierop gaan aanpassen, zoals bv. in het Bouwbesluit (energie neutraal bouwen in de toekomst). Als gemeente krijgen we daar ook mee te maken, nu en in de toekomst. Vooruitlopend op de wetgeving heeft de gemeenteraad zich uitgesproken om bij nieuwbouw van gemeentelijke accommodaties deze bijna energieneutraal (BENG) te bouwen.

Begrip duurzaamheid in deze notitie

Duurzaamheid is een breed begrip, zoals uit de vijf thema's van het GPR te herleiden valt. In deze notitie wordt duurzaamheid beperkt tot de duurzaamheidsmaatregelen voor energie (inclusief isolatiemaatregelen). De reden hiervoor is dat deze investeringen een direct financieel effect genereren op de jaarlijkse exploitatielasten. Bij de overige vier thema's is die relatie veel minder duidelijk aan te tonen. De ambitie van de gemeenteraad is om (school)gebouwen zo duurzaam mogelijk te maken c.q. te bouwen. Daarbij zijn ook de andere thema's van belang. In het bouwbesluit zijn zodanige eisen vastgelegd dat daarmee tevens invulling van (een deel van) de andere thema's verzekerd is, zoals eisen aan hoeveelheid daglicht in gebouwen, ventilatie e.d. Het thema gezondheid is uitgangspunt geweest voor het opstellen van het convenant Frisse Scholen, dat in 2015 is gesloten tussen schoolbesturen en gemeente.

Reikwijdte en begrenzing

Deze notitie duurzaamheid wordt geïntegreerd in het nieuw op te stellen IHP en is daarmee van toepassing voor alle (18) basisscholen en (2) scholen voor voortgezet onderwijs in de gemeente Horst aan de Maas. De gemeente is verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting. De financiële verantwoordelijkheid voor het bekostigen van de duurzaamheidsmaatregelen is divers. De realisatie van de energiebesparende maatregelen kunnen gekoppeld worden aan logische momenten in de onderhoudscyclus van de scholen, namelijk bij:

Ad a) Groot onderhoud

Duurzaamheidsmaatregelen uitvoeren bij bestaande schoolgebouwen (i.c.m. groot onderhoud) is primair een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, waarbij gemeente kan faciliteren.

Ad b) Nieuwbouw

Voor nieuwbouw is de gemeente financieel verantwoordelijk, ook voor de verduurzaming tot BENG-niveau (huidige Bouwbesluit-eisen en normvergoeding).

Ad c) Renovatie

Bij renovatie is het minder duidelijk, omdat daar een vermenging optreedt van groot onderhoud en (ver)nieuwbouw met als doel om de levensduur van het gebouw substantieel te verlengen (minimaal 25 jaar). Uitgangspunt in het IHP is dat door renovatie een kwaliteitsniveau bereikt wordt gelijk aan nieuwbouw (zie ook nota IHP deel 1, par. 6.3.2 voor de uitgangspunten daarbij).

Kort gezegd: (vervangende) nieuwbouw en renovatie/vernieuwbouw zijn gelijkwaardige opties in het IHP.

In deze notitie wordt het standpunt ingenomen dat de gemeente een faciliterende rol zal gaan vervullen voor duurzaamheidsinvesteringen voor energiebesparing in bestaande schoolgebouwen. In de bekostiging van de investering voor de energiebesparende maatregelen kan de gemeente meedenken over financieringsmogelijkheden. Hoe de financiële ondersteuning tot stand kan komen, wordt verderop in deze notitie uitgewerkt.

Energiebesparende maatregelen zouden kunnen zijn (niet limitatieve lijst):

- Bouwkundige maatregelen (isolatie vloeren/wanden/daken, HR++glas)
- Installatietechnische maatregelen (zonnepanelen, zonnecollectoren, luchtwarmtepomp, WKO, WTW)

Definiëring van begrip renovatie in dit IHP

Bij de actualisatie van het IHP (waar de recentste schouwresultaten onderdeel van zijn) wordt voor de volgende fase bekeken voor welke scholen maatregelen nodig zijn. Daarmee kunnen de schoolbesturen hun onderhoudsplannen bijsturen en samen laten vallen met ingrijpende maatregelen voor onderwijshuisvesting. Daarbij wordt de afweging gemaakt wat de beste oplossing is voor een betreffende school. In deel 1, paragraaf 6.3.2 van het IHP staat beschreven waar een schoolgebouw aan dient te voldoen, namelijk:

- Gemiddeld Conditie 2 volgens NEN 2767.
- Bouwbesluit.
- Ventilatie volgens Frisse Scholen klasse B.
- Passend Onderwijs.
- Levensduur 25 jaar of meer

Die punten zullen in de afweging worden betrokken.

In de uitwerking van een renovatievraagstuk dient te worden verkend op welke manier het schoolbestuur een bijdrage kan doen, passend bij de huidige regels omtrent investeringen door schoolbesturen in het primair onderwijs. De aanpassingen die de levensduur verlengen en waarmee wordt voldaan aan het Bouwbesluit en BENG, kunnen worden beschouwd als gemeentelijke verantwoordelijkheid. Bijdragen van schoolbesturen kunnen bestaan uit opgespaarde onderhoudsmiddelen of toekomstige vrijval in exploitatie door realiseren van exploitatiebesparende maatregelen, en moeten passen binnen het op moment van schrijven geldende investeringsverbod.

Er vinden hierover gesprekken plaats tussen de onderwijsraden en het VNG. Die hebben geresulteerd in een gezamenlijk voorstel dat aan het ministerie van OC&W is overhandigd.

De belangrijkste elementen uit het voorstel zijn:

- De in de wet beschreven jaarcyclus voor aanvragen voor onderwijshuisvesting wordt vervangen door een langere periode, waarin gemeenten na overleg met betrokken schoolbesturen het huisvestingsbeleid en het investeringsprogramma voor een periode van ten minste 4 jaar vastleggen in een meerjaren programma (IHP) met een doorkijk tot ten minste het 16^e jaar.
- De mogelijkheid om renovatie als volwaardig alternatief voor vervangende nieuwbouw in te kunnen zetten. Renovatie moet worden opgenomen als voorziening in de wet. Renovatie dient daarbij te leiden tot een startsituatie (of startconditie) die in functioneel en kwalitatief opzicht gelijkwaardig is aan nieuwbouw en gericht is op levensduurverlenging van ten minste 25 jaar.
- Het investeringsverbod voor het PO en SO moet zodanig worden aangepast dat het overeenkomt met de betreffende bepalingen uit de WVO (de positie van het VO). PO en SO-besturen krijgen daarmee de mogelijkheden om in huisvesting te investeren.
- De concretisering van het huisvestingsvoorstel van de sectorraden en de VNG gaat uit van het handhaven van de huidige financieringsstromen. Aanvullend kan de versoepeling van het investeringsverbod leiden tot een gezamenlijke financiering die de kwaliteit van onderwijshuisvesting kan vergroten dan wel het moment van investeren kan vervroegen. Voorlopig moet echter in het PO en SO nog rekening worden gehouden met het geldende investeringsverbod.

Op moment van schrijven is nog sprake van een investeringsverbod. Wel gaan we uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij vervangende nieuwbouw en bij renovatie/vernieuwbouw. De gemeente is verantwoordelijk voor de (renovatie)investering om te voldoen aan de minimale wet- en regelgeving (Bouwbesluit en BENG). Schoolbesturen kunnen bijdragen in aanvullende (duurzame) maatregelen, passend binnen het investeringsverbod. In het voorbeeld van de school in Meterik is dat al als zodanig toegepast. Het gezamenlijk streven is om deze lijn ook in de toekomst door te zetten.

Duurzaamheid bij nieuwbouw – relatie met normvergoeding IHP

In het nieuwe IHP is een nieuwe normvergoeding bepaald voor nieuwbouw/renovatie van scholen. Deze norm vindt zijn oorsprong voor een deel in de VNG-norm. Het extra deel van de normvergoeding vindt zijn basis in het Bouwbesluit 2012 inclusief wijzigingsbesluiten t/m 25 april 2019 en loopt vooruit op de wijziging per 1-1-2021 (schoolgebouwen dienen BENG te worden gebouwd).

In het Bouwbesluit zijn verplichtingen opgenomen ten aanzien van o.a. het binnenklimaat in de scholen (vergelijkbaar met 'Frisse Scholen' – onderdeel gezondheid uit de GPR). Door de wijziging komt daar nog bij dat het bijna energieneutraal moet. Dit zijn minimale wettelijke eisen aan nieuwbouw. Aanpassingen in toekomstig vast te stellen Bouwbesluiten zullen mogelijk een verdere aanscherping van duurzaamheidseisen (milieu-aspect GPR) inhouden. Dat kan weer leiden tot een andere verdeling tussen kosten gerelateerd aan bouwen volgens de eisen conform het Bouwbesluit en kosten voor extra duurzaamheidsmaatregelen.

Indien schoolbesturen extra duurzaamheidsmaatregelen willen bij nieuwbouw, boven de eisen van het Bouwbesluit¹ uitgaand, dan wordt daarvoor dezelfde systematiek gevolgd als bij bestaande schoolgebouwen, zoals hieronder beschreven.

Duurzaamheid bij groot onderhoud

Bij groot onderhoud is er sprake van gepland regulier onderhoud door het schoolbestuur. In dat geval is het vaak wenselijk en efficiënt (qua kosten en werkplanning) om tegelijkertijd energiebesparende maatregelen ter verduurzaming uit te voeren. Echter, de gemeente mag, conform onderwijswetgeving, géén bijdrage verstrekken voor die werkzaamheden die vallen onder groot onderhoud. In de kosten voor verduurzaming kan de gemeente faciliterend optreden. Hoe dat kan worden geregeld, wordt verderop in deze notitie uitgewerkt.

Duurzaamheid bij renovatie (waarbij het kwaliteitsniveau gelijk wordt aan nieuwbouw)

Bij renovatie (vernieuwbouw) wordt een schoolgebouw gerealiseerd/verbeterd zodat het voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit en BENG. Dat is een logisch moment om ook verduurzaming toe te passen. Een renovatie brengt een schoolgebouw weer 'bij de tijd' en laat het nog een langere tijd functioneel zijn (minimaal 25 jaar).

Renovatie is altijd afhankelijk van wat er nodig is in een schoolgebouw, het is meer dan groot onderhoud, maar geen nieuwbouw. Elke situatie is uniek en dat is de reden dat er geen standaardverdeling van financiële verantwoordelijkheid tussen schoolbestuur en gemeente is aan te geven. Het is altijd een maatwerk-situatie, een gedeelde verantwoordelijkheid. Wel kan algemeen gesteld worden dat de levensduurverlenging een verantwoordelijkheid van de gemeente is, en dat schoolbesturen bijdragen vanuit onderhoudsmiddelen en/of toekomstige exploitatiebesparing. Als deze situatie aan de orde is, zullen schoolbestuur en gemeente altijd met elkaar in overleg treden.

Faciliterende rol van gemeente

Voor zowel groot onderhoud als renovatie heeft de gemeente als uitgangspunt dat ze wil faciliteren voor de verduurzaming (dus ook tot een hoger duurzaamheidsniveau dan BENG). Het schoolbestuur heeft direct voordeel van verduurzaming in de exploitatielasten. Als de school zelf over voldoende financiële middelen beschikt, is facilitering door de gemeente niet noodzakelijk. In het geval daarvoor de middelen ontbreken, wil de gemeente de investering voorfinancieren, waarbij een **terugbetalingsverplichting** aan het schoolbestuur wordt opgelegd.

¹ In de Normvergoeding wordt gerekend met extra bouwkosten ad € 165/m² voor maatregelen om te komen tot een energieneutraal gebouw

Hieronder staat kort weergegeven wat daarvoor nodig is.

	Voorfinanciering
<i>Voordeel duurzaamheidsinvestering voor ...</i>	<i>School. Gemeente ziet deel/geheel terug van voorinvestering</i>
<i>Kosten voor gemeente</i>	<i>Op termijn (nagenoeg) nihil, afhankelijk van het terug te vorderen % en afhankelijk van geldend rentepercentage</i>
<i>Vastleggen in documenten</i>	<i>Overeenkomst opstellen met randvoorwaarden én terugbetalingsvoorwaarden</i>
<i>Administratieve last voor gemeente</i>	<i>Geschat: 10 uur op jaarbasis, gedurende looptijd</i>
<i>Administratieve last voor school</i>	<i>Laag</i>
<i>Risico bij voortijdig beëindigen school(bestuur)</i>	<i>Risico is aanwezig, naar verwachting niet groot</i>

Energiebesparende maatregelen hebben een directe positieve invloed op de jaarlijkse exploitatielasten van de school. Net zoals het principe 'de vervuiler betaalt' kan hier het principe gelden dat degene die het meeste profijt heeft van de energiebesparende maatregel ook de rekening dient te betalen van de investering. Daaruit volgt dat de school dus uiteindelijk de extra investering zelf bekostigt.

Een andere mogelijkheid voor het realiseren van de energiebesparende maatregelen door de school kan door het aantrekken van een geldlening bij een bank of marktpartij (EsCo). Als daarvoor een garantstelling door de gemeente noodzakelijk is, kan die worden afgegeven.

Uitwerking voorfinanciering naar praktijk

Wanneer de gemeente de investering voor haar rekening neemt, dan zullen er aanvullende afspraken gemaakt moeten worden betreffende:

- I. Welk percentage van de investering terugbetaald moet worden
- II. Welk rentepercentage gehanteerd wordt voor de terugbetaling
- III. Welke periode van terugbetaling wordt gehanteerd
- IV. Hoe de administratieve verwerking plaatsvindt

Ad I.

Er wordt geen verder onderscheid gemaakt tussen renovatie of groot onderhoud omdat de maatregel zelf beoordeeld wordt, niet het moment waarop het gerealiseerd kan worden.

Voor het aspect energie is 100 % van de investering terug te verdienen op de jaarlijkse exploitatielasten. De energiebesparende maatregelen zullen daarom voor 100% terug betaald moeten worden.

Ad II.

Ten aanzien van het rentepercentage waarvoor de voorfinanciering wordt aangegaan, wordt gerekend met het dan geldende rentepercentage voor een lening bij de BNG met een looptijd van 15 jaar. Op dat rentepercentage wordt een rente-opslag gezet van 0,5 % om daarmee het risico en de gemeentelijke (administratieve) kosten af te dekken. Het jaarlijks te betalen bedrag zal een vast bedrag zijn.

Ad III.

Voorgesteld wordt om niet de gehele ruimte van de besparing op de exploitatielasten te claimen voor terugbetaling, zodat er ook een financiële prikkel voor de school resteert. Daarom wordt voorgesteld om 85% van het netto 'bespaarbedrag' als jaarlijks bedrag vast te stellen. Daarmee is de looptijd van de voorfinanciering iets langer dan de terugverdientijd van de duurzaamheidsmaatregel.

Ad IV.

In de gemeentelijke financiële administratie wordt de voorfinanciering als zogenaamd 'vast actief' geregistreerd en vindt aflossing plaats via de jaarlijkse terugbetalingen van de school. Het surplus (rente-opslag) wordt toegevoegd aan de resultaatrekening.

In de op te stellen overeenkomst zullen bovenstaande zaken opgenomen worden. Ook overige belangrijke punten komen in de overeenkomst dan verder aan de orde. Denk daarbij bijvoorbeeld aan medegebruik van een (deel van de) school door een derde partij.

[blauwe tekst is gericht op intern proces bij gemeente; niet opnemen in definitieve notitie]

Rekenvoorbeeld:

Uitgaande van een investering van € 500.000 en huidige rentetarieven is de uitwerking als volgt:

Benodigde investering:	€ 500.000 (raming installateur)
Voorfinancieringspercentage door gemeente:	1,5 % + 0,5 % = 2,0 %
Bedrag terug te betalen:	€ 500.000 * 1,02 = € 510.000
Jaarlijkse besparing op exploitatielasten :	€ 50.000 (raming installateur)
TVT voor school is	10 jaar
Claim op jaarlijkse besparing	85 % = € 42.500
Looptijd voorfinanciering:	€ 510.000 / € 42.500 = 12 jaar
Verdeling jaarlijks bedrag in aflossing en rente:	€ 41.666,67 aflossing en € 833,33 rente

Kaders

- Voor het integrale accommodatiebeleid zijn op 4 juli 2017 door de raad beleidskaders vastgesteld voor gemeentelijke accommodaties. Scholen zijn daar niet bij inbegrepen omdat de voorbereidingen voor een nieuw IHP al waren opgestart en het vraagstuk qua duurzaamheid daarin een plek krijgt.
- Duurzaamheidsbeleid door de gemeente vastgesteld 19 december 2017.
- Voorfinanciering van extra duurzaamheidsmaatregelen kunnen binnen de kaders van het treasurystatuut verstrekt worden.
- Gemeentelijk beleid om vastgoed in 2035 (als portefeuille) energieneutraal te hebben.