
Onderwijshuisvesting: de gemeentelijke zorgplicht onder de loep genomen

Een memo over de rechten en plichten van de gemeente en schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	3
1.1 LEESWIJZER	3
2. LOKALE EN WETTELIJKE KADERS.....	4
2.1 WETGEVING	4
2.2 ZORGPLICHT GEMEENTE.....	4
2.3 TAKEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN VAN SCHOOLBESTUREN	4
2.4 GEZAMENLIJK PLAN PO-RAAD, VO-RAAD EN VNG OVER RENOVATIE.....	4
2.5 DE VERORDENING ONDERWIJSHUISVESTING	5
3. DE VERORDENING ONDERWIJSHUISVESTING	6
3.1 CRITERIA VOOR VERVANGENDE BOUW	6
3.1.1 <i>Bouwkundige staat</i>	6
3.1.2 <i>Herschikkingsoperatie</i>	7
3.1.3 <i>Ruimtelijke ordening</i>	8
3.1.4 <i>Algemene criteria</i>	8
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	9
4.1 CONCLUSIES	9
4.2 AANBEVELINGEN	9
4.2.1 <i>Aanbevelingen inzake de verordening</i>	9
4.2.2 <i>Aanbevelingen inzake het Kofschip en de Amstelschool</i>	11

1. Inleiding

In de gemeente Ouder-Amstel zijn vijf reguliere basisscholen gevestigd. Deze scholen worden bestuurd door vier verschillende schoolbesturen. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en organisatie van het onderwijs. De gemeente heeft daarin geen enkele actieve rol.

Voor wat betreft de huisvesting van de scholen is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht om te voorzien in voldoende en adequate huisvesting. De schoolbesturen zijn verplicht de schoolgebouwen te beheren, exploiteren en te onderhouden.

Dit ogenschijnlijk duidelijk en eensluidend onderscheid blijkt in de dagelijkse praktijk een complex en weerbarstig onderwerp. De gemeente Ouder-Amstel is daar zeker niet uniek in. In vrijwel het gehele land zijn gemeenten en schoolbesturen veelvuldig met elkaar in gesprek over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting.

In dit memo worden de wederzijdse rechten en plichten van gemeenten en schoolbesturen uiteengezet en wordt dieper ingegaan op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beide partijen.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de wettelijke kaders en de ontwikkelingen daaromtrent toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat in op de lokale uitwerking van de wettelijke kaders (i.c. de gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting) en de gevolgen daarvan voor de wijze waarop de gemeente haar wettelijke zorgplicht invult. Het laatste hoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen. Daarbij wordt ook specifiek aandacht besteed aan de actuele casus inzake de mogelijke herhuisvesting van de Amstelschool en het Kofschip.

2. Lokale en wettelijke kaders

2.1 Wetgeving

De basis voor regelgeving over huisvesting van basisscholen is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Deze wet verplicht de gemeente om te zorgen voor voldoende en adequate huisvesting. De regels die in acht moeten worden genomen zijn uitgewerkt in de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Ouder-Amstel 2015' (zie paragraaf 2.5 voor een korte uitleg over de verordening).

2.2 Zorgplicht gemeente

Volgens de wet heeft de gemeente een zorgplicht op het gebied van onderwijshuisvesting. In grote lijnen is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om te voorzien in:

- bekostiging van uitbreiding
- bekostiging van (vervangende) nieuwbouw
- bekostiging van eerste inrichting (schoolmeubilair en onderwijsleerpakket);
- vergoeden van schade die het gevolg is van bijzondere omstandigheden (zoals brand, inbraak of vandalisme)
- bieden van voldoende ruimte voor bewegingsonderwijs

2.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van schoolbesturen

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en exploitatie van het schoolgebouw. Daarvoor ontvangt het schoolbestuur rechtstreeks van het Ministerie van Onderwijs een vergoeding.

Voor de bekostiging van onderwijshuisvestingsvoorzieningen heeft het schoolbestuur dus te maken met twee financieringsstromen: één vanuit de gemeente (voor de genoemde voorzieningen in paragraaf 2.2) en één vanuit de rijksoverheid.

Schoolbesturen en gemeenten zijn dus gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijshuisvesting. De wet stelt daarbij dat schoolbesturen in beginsel bouwheer zijn tenzij met het college van B en W is overeengekomen dat de gemeente als bouwheer optreedt. De bouwheer treedt feitelijk op als opdrachtgever van een project. In opdracht van de bouwheer worden onder meer het programma van eisen en het ontwerp opgesteld. De bouwheer geeft ook opdracht aan een uitvoerende partij (i.c. een aannemer) om een project te realiseren.

2.4 Gezamenlijk plan PO-raad, VO-raad en VNG over renovatie

De PO-raad, VO-raad (dat zijn de koepelorganisaties van de schoolbesturen) en de VNG delen het standpunt dat renovatie onvoldoende is geregeld in de onderwijswetten. Daarom hebben zij in april 2018 een gezamenlijk plan opgesteld. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten en schoolbesturen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor de (kwaliteit van de) huisvesting van scholen. Daaruit volgt dat een levensduurverlengende renovatie in beginsel een 'voorziening in de huisvesting' wordt die de gemeente moet bekostigen.

Schoolbesturen werken met een meerjarenonderhoudsplan (MJOP). Een MJOP is bedoeld om het onderhoud van scholen te stroomlijnen. Op basis hiervan legt een schoolbestuur een financiële reserve aan om toekomstig onderhoud te kunnen uitvoeren. Een MJOP heeft een lange looptijd (tientallen jaren) en wordt periodiek bijgesteld.

Steeds meer gemeenten in Nederland werken met een zogenaamd Integraal Huisvestingsplan (IHP). Feitelijk geeft een IHP antwoord op de vraag *“wat gaan we wanneer doen met welk schoolgebouw en welke investering is daarvoor nodig?”*. Strikt formeel heeft een IHP géén juridische status omdat aanvragen voor (vervangende) nieuwbouw en/of uitbreiding conform de procedures zoals omschreven in de verordening moeten worden ingediend. Het IHP is in feite een beleidsdocument en in die zin niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Het plan voorziet in het wettelijk verankeren van het IHP. Het IHP vervangt het systeem waarbij jaarlijks huisvestingsaanvragen kunnen worden ingediend. In het IHP wordt dus voor elk schoolgebouw aangegeven of en wanneer er renovatie of vervangende bouw is voorzien. Daarbij wordt voor elk project aangegeven op welke wijze het schoolbestuur hieraan bijdraagt vanuit de opgebouwde onderhoudsreserve die is gebaseerd op het MJOP. De gemeente is verantwoordelijk voor de kosten van nieuwbouw en renovatie.

In de zomer van 2020 heeft de Minister voor Onderwijs het plan overgenomen. De verwachting is dat het wetsvoorstel in 2023 in werking zal treden.

2.5 De verordening onderwijshuisvesting

De basale uitwerking van het beleid inzake onderwijshuisvesting is vastgelegd in de ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Ouder-Amstel 2015’ oftewel, de verordening. Hierin is opgenomen welke voorzieningen schoolbesturen kunnen aanvragen bij de gemeente en welke procedures en criteria daarbij gelden. De verordening is de uitwerking van een aantal wettelijke bepalingen. De belangrijkste daarvan is dat de verordening zodanig moet worden opgezet dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt. Over aanvragen voor onderwijshuisvestingsvoorzieningen die de gemeente in behandeling heeft genomen, wordt op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de schoolbesturen gevoerd. De gemeenteraad heeft de verordening in december 2014 vastgesteld.

3. De verordening onderwijshuisvesting

3.1 Criteria voor vervangende bouw

De gemeente is verantwoordelijk voor nieuwbouw van scholen, maar ook voor vervangende bouw op het moment dat een bestaand schoolgebouw niet meer voldoet. De vraag is natuurlijk wannéér een bestaand schoolgebouw dan niet meer voldoet. De criteria die worden toegepast bij het beantwoorden van deze vraag, zijn opgenomen in een bijlage bij de verordening:

A.2 Vervangende bouw

De noodzaak van vervangende bouw is aanwezig als:

- a) op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat onderhoud of renovatie niet zal leiden tot de gewenste levensduurverlenging;
- b) dit het gevolg is van een herschikkingsoperatie;
- c) dit het gevolg is van ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en:
 - I. als het een voor blijvend gebruik bestemde voorziening betreft een overeenkomstig bijlage II opgestelde prognose aantoont dat dit aantal leerlingen gedurende ten minste 15 jaar aanwezig zijn of kunnen worden verwacht, of
 - II. als het een voor tijdelijk gebruik bestemde voorziening betreft een overeenkomstig bijlage II opgestelde prognose aantoont dat dit aantal leerlingen gedurende ten minste 4 jaar aanwezig zijn of kunnen worden verwacht, en
- d) geen gebouw beschikbaar is of komt dat geschikt is of geschikt te maken is als passende huisvesting voor de school, en
- e) het onmogelijk is om door medegebruik een passende huisvesting voor de school te realiseren.

Het is goed om onderdeel A.2 van de verordening hier te duiden.

3.1.1. Bouwkundige staat

Criterium a) stelt dat er een bouwkundige rapportage op grond van de NEN 2767 norm aanwezig moet zijn bij een aanvraag voor vervangende bouw. In een dergelijke rapportage worden alle gebouwelementen door een gecertificeerd bouwkundig inspecteur gescoord met een cijfer van 1 t/m 6. Daarbij betekent '1' dat het element zich in absolute nieuwstaat bevindt en '6' dat het element volledig is afgeschreven en direct aan vervanging toe is.

Hetzelfde criterium a) stelt dat op grond van deze rapportage wordt vastgesteld dat onderhoud of renovatie niet zal leiden tot de gewenste levensduurverlenging.

Het criterium bevat echter geen kwantificatie van de levensduurverlenging. Met andere woorden, welke levensduurverlenging wordt beoogd en welke partij beoogt dat? 4 Jaar, 40 Jaar of 200 jaar?

Feit is dat vrijwel elk (school)gebouw zodanig is te onderhouden en/of te renoveren dat de levensduur wordt verlengd. Dat geldt ook voor het Kofschip en de Amstelschool. De verordening bevat namelijk géén aanvullende criteria waarin bijvoorbeeld wordt gesteld dat

de kosten die met onderhoud of renovatie zijn gemoeid wel redelijk en billijk moeten zijn ten opzichte van de kosten van vervangende bouw.

‘Onderhoud’ is een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Het schoolbestuur ontvangt jaarlijks middelen van het Ministerie van OCW ten behoeve van onder meer het onderhoud van scholen. Interessant is dat hier ook het fenomeen ‘renovatie’ wordt genoemd. Op dit moment is de bekostiging van renovatie namelijk niet geregeld in de wet. In feite wordt hier gesteld: “pas als het gebouw zich in zodanig slechte staat bevindt dat het niet langer mogelijk is het gebouw te onderhouden en zelfs een renovatie niet leidt tot een bepaalde mate van levensduurverlenging, dán is vervangende bouw aan de orde.”

De vraag blijft echter: wanneer is er sprake van ‘onderhoud’ en wanneer is er sprake van renovatie? Schoolbesturen ontvangen namelijk ook middelen voor het vervangen van onder meer:

- waterleiding en sanitair
- kozijnen (binnen én buiten)
- riolering
- dakbedekking

Deze onderhoudsactiviteiten zijn doorgaans ook aan de orde bij een ingrijpende renovatie van een schoolgebouw. Alleen zijn deze activiteiten erop gericht het bestaande gebouw op basis van het bestaande uitrustingsniveau ‘in de lucht te houden’. Er is géén sprake van een opwaardering naar Frisse School Klasse B (i.c. een verbetering van het binnenklimaat door luchtkwaliteit en operationele temperatuur aan te pakken) of verduurzaming van het gebouw, laat staan van een functionele en onderwijskundige opwaardering van het gebouw.

Bij een ingrijpende renovatie dat als volwaardig alternatief voor vervangende bouw mag worden beschouwd, is er doorgaans sprake van een levensduurverlenging van minimaal 25 jaar. Bij dergelijke renovaties wordt óók het binnenklimaat aangepakt en vindt er een verduurzaming van het gebouw plaats, bijvoorbeeld door het gebouw BENG of zelfs ENG te maken. De bedragen die met een dergelijke renovatie zijn gemoeid, zijn minimaal 70% van de kosten van nieuwbouw. De gemeente kan en mag niet van schoolbesturen verwachten dat zij een dergelijke renovatie zelf bekostigen. Ten eerste ontvangen zij daarvoor geen middelen van het Ministerie van Onderwijs en ten tweede mogen zij slechts in zeer beperkte mate bijdragen aan renovatie of vervangende bouw. Dat mag alleen als er sprake is van zaken die het niveau van het bouwbesluit overstijgen (zoals een opwaardering van BENG naar ENG) én er sprake is van een terugverdientijd.

3.1.2 Herschikkingsoperatie

criterium b) betreft de zogenaamde herschikkingsoperatie. Dat is een term die wordt gebruikt als de ruimtebehoefte en capaciteit van verschillende scholen in elkaars nabijheid zodanig is dat het vanuit het oogpunt van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen (of deze middelen nu afkomstig zijn van de gemeente of van het Ministerie van Onderwijs is dan om het even) slimmer is om bijvoorbeeld twee of drie scholen samen te brengen in een nieuw gebouw. Vaak is dit aan de orde op het moment dat schoolgebouwen op een

natuurlijk moment zijn wat leeftijd betreft om na te denken over het toekomstperspectief van het gebouw.

3.1.3 Ruimtelijke ordening

Criteria c) wordt doorgaans gebruikt als de gemeente er zelf baat bij heeft een bepaalde school te vervangen. Vaak gaat het dan om nieuwbouw op een andere locatie zodat de huidige locatie wordt vrijgespeeld voor woningbouw of andere ontwikkelingen.

3.1.4 Algemene criteria

Overigens zijn bij alle genoemde criteria (a, b en c) de voorwaarden zoals genoemd onder d) en e) van toepassing. Die voorwaarden strekken ertoe dat bestaande (school)gebouwen zoveel mogelijk worden gebruikt vóóordat er een nieuw schoolgebouw wordt gerealiseerd.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud aan de schoolgebouwen. De gemeente is verantwoordelijk voor het vervangen van verouderde gebouwen. Dat is een wettelijk uitgangspunt en dit is uitgewerkt in de verordening onderwijshuisvesting. De verordening is echter vrijwel niet toepasbaar als het gaat om het toetsen van aanvragen voor vervangende bouw. Dat heeft voornamelijk twee oorzaken:

Renovatie is nog niet geregeld in de wet en in de verordening

Er is een grijs gebied waarin (groot) onderhoud overvloeit in 'renovatie'. Voor het vervangen van bepaalde gebouwelementen, zoals waterleidingen, sanitair en riolering, ontvangt het schoolbestuur een onderhoudsvergoeding terwijl deze onderhoudsactiviteiten feitelijk alleen plaatsvinden bij een renovatie. Voor een renovatie waarbij de levensduur van het gebouw met minimaal 25 jaren wordt verlengd én waarbij het binnenklimaat en de energieprestatie wordt aangepakt, ontvangt het schoolbestuur géén Rijksmiddelen, maar kan er ook nog geen aanspraak worden gemaakt op een vergoeding door de gemeente.

Renovatie kan echter onder bepaalde condities als volwaardig alternatief voor vervangende bouw gelden. Of dat daadwerkelijk het geval is, hangt af van de bouwkundige en/of installatietechnische context waarin het gebouw verkeert. Afhankelijk van de te hanteren afschrijvingstermijn voor renovatie kan renovatie ook een voordeliger alternatief zijn voor vervangende bouw.

Naar verwachting wordt de Wet op het Primair Onderwijs in 2023 zodanig gewijzigd dat renovatie een voorziening in de huisvesting wordt. Met andere woorden; onder bepaalde voorwaarden kunnen schoolbesturen aanspraak maken op bekostiging door de gemeente voor de renovatie van een schoolgebouw.

Geen heldere criteria voor vervangende bouw in de verordening

Op grond van de criteria in de verordening komt geen enkel schoolgebouw in de gemeente Ouder-Amstel ooit in aanmerking voor vervanging. Alle schoolgebouwen kunnen namelijk zodanig worden gerenoveerd of onderhouden dat vervanging niet nodig is. Daarbij wordt dan wel voorbijgegaan aan de doelmatigheid van bestede middelen.

4.2 Aanbevelingen

4.2.1 Aanbevelingen inzake de verordening

Om een zo zuiver mogelijk afwegingskader te kunnen hanteren bij het beoordelen van aanvragen voor vervangende bouw, zal de verordening onderwijshuisvesting moeten worden aangepast. Daarbij zullen niet alleen het fenomeen 'renovatie' en criteria voor vervangende bouw worden betrokken, maar ook de hoogte van de normbedragen die gelden voor nieuwbouw en uitbreiding en verschillende bekende omissies en inconsistenties. De verordening is namelijk vrijwel één-op-één overgenomen van de zogenaamde modelverordening van de VNG, versie 2014. In die zin is het niet vreemd dat ook de verordening onderwijshuisvesting aan 'groot onderhoud' toe is.

4.2.2 Aanbevelingen inzake het Kofschip en de Amstelschool

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat noch het Kofschip, noch de Amstelschool formeel recht heeft op vervangende bouw op grond van criterium a), de bouwkundige staat van het gebouw. Dat heeft niet zozeer te maken met de daadwerkelijke bouwkundige staat van het gebouw, maar eerder met de formulering in de verordening van het bewuste criterium.

Daarmee zijn de beleefde knelpunten inzake de huisvesting van beide scholen natuurlijk niet weggenomen. Ongeacht de criteria uit de verordening is er in beide gevallen sprake van een schoolgebouw waarvan in ieder geval de economische levensduur ruimschoots is verstreken. De luchtkwaliteit en de operationele temperatuur in zowel winter als zomer zijn ver beneden de eisen die we aan een nieuw schoolgebouw stellen. Daarnaast draagt het energieverbruik van de scholen niet bij aan de ambities en doelstellingen zoals verwoord in de Beleidsnotitie Duurzaamheid Ouder-Amstel 2017 – 2021. De onderwijsgroep geeft aan de gebouwen functioneel/onderwijskundig verouderd zijn.

De gemeente kan en mag niet van de schoolbesturen verlangen deze knelpunten op te lossen vanuit het onderhoudsbudget dat de schoolbesturen ontvangen van het Ministerie van Onderwijs. Daarmee is het niet de vraag óf de gemeente uiteindelijk fors zal moeten investeren in de gebouwen van het Kofschip en de Amstelschool, maar wannéér en op welke wijze.