

Informatiedocument onderwijshuisvesting

1. Onderwijslandschap bekostigd onderwijs in Nederland en Haarlem

Sinds de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs in 1917 (einde van de schoolstrijd, [grondwetsartikel 23](#)), is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de bekostiging van zowel openbaar als bijzonder onderwijs.

Openbaar onderwijs was het onderwijs dat van oudsher door de overheid in stand gehouden werd. Tot 10-15 jaar geleden vormden de meeste gemeenten het schoolbestuur van openbaar onderwijs. Sindsdien is het openbaar onderwijs op afstand gezet door het oprichten van schoolbesturen. Voor de gemeenteraad rest slechts een externe toezichthoudende rol met beperkte wettelijke bevoegdheden. In Haarlem gaat het om de schoolbesturen Spaarnesant, Dunamare en Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia (OSZG). Dunamare en OSZG hebben overigens naast openbare scholen ook scholen voor bijzonder onderwijs, en worden formeel een samenwerkingsverband genoemd (conform [artikel 53c](#) van de wet op Voortgezet Onderwijs).

Onder het bijzonder onderwijs vallen scholen die les geven vanuit een bepaalde richting, godsdienstig of levensbeschouwelijk. Van oudsher ging het om christelijk en katholiek onderwijs. Maar ook andere religieuze stromingen, zoals hindoeïstisch, islamitisch en joods vallen hieronder. Daarnaast zijn er de algemeen bijzondere scholen. Deze scholen geven les vanuit hun visie over onderwijs of opvoeding. Hieronder vallen scholen als vrije scholen, montessorischolen, daltonscholen etc. Echter, ook scholen voor openbaar en confessioneel onderwijs kunnen lesgeven vanuit een bepaald pedagogisch concept.

Zowel primair als voortgezet en speciaal onderwijs kunnen openbaar of bijzonder zijn en verschillende concepten toepassen.

In Haarlem is openbaar, christelijk, katholiek, islamitisch, montessori en Rudolf Steiner/vrije school basisonderwijs aanwezig. Binnen het voortgezet onderwijs is profilering van de richting minder vanzelfsprekend. In Haarlem is binnen het voortgezet onderwijs zowel openbaar als bijzonder (christelijk/katholiek) onderwijs aanwezig maar ook Rudolf Steiner/vrije school.

Speciaal basisonderwijs

Binnen het primair onderwijs vallen ook de scholen voor [speciaal basisonderwijs](#) (sbo). Deze scholen vallen onder de schoolbesturen voor primair onderwijs, waardoor samenwerking tussen regulier basis- en speciaal basisonderwijs gerealiseerd wordt. Scholen in het sbo hebben dezelfde kerndoelen als gewone basisscholen. Maar de leerlingen in het sbo krijgen meer tijd om die te halen en behalen over het algemeen een lager referentieniveau. Referentieniveaus omschrijven duidelijk welke vaardigheden leerlingen op bepaalde momenten moeten hebben. De groepen in het speciaal basisonderwijs zijn kleiner en er zijn meer deskundigen die werken in multidisciplinaire teams. Leerlingen kunnen tot hun 14e jaar op een school voor speciaal basisonderwijs terecht. In Haarlem [werken sbo's samen](#) met het speciaal onderwijs (so) omdat de doelgroepen veel kenmerken gemeenschappelijk hebben en omdat op die manier ondersteuning en expertise gebundeld en versterkt kan worden. De sbo's in Haarlem zijn IKC Zuid Kennemerland (Focus en Satelliet/Dumont), Hildebrand, en De Trapeze.

Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

[Scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs](#) zijn er voor kinderen die lichamelijk, zintuiglijk of verstandelijk gehandicapt zijn en voor leerlingen die psychische problemen of gedragsproblemen hebben. Deze scholen zijn verdeeld in vier clusters:

- Cluster 1: blinde, slechtziende kinderen;

- Cluster 2: dove, slechthorende kinderen en kinderen met een taal-spraakontwikkelingsstoornis;
- Cluster 3: motorisch gehandicapte, verstandelijk gehandicapte en langdurig zieke kinderen;
- Cluster 4: kinderen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.

In Haarlem zijn geen Cluster 1 scholen aanwezig, omdat dit onderwijstype zodanig gespecialiseerd onderwijs betreft en de leerlingenaantallen gering zijn. Dit is interregionaal georganiseerd. Cluster 2 is met de Prof. Van Gilseschool vertegenwoordigd. Cluster 3 scholen in Haarlem zijn de Parel en de Van Voorthuysen school en een Cluster 4 school is de Prof. Dr. Gunningschool (so en vso).

Praktijkonderwijs

Binnen het voortgezet onderwijs is er ook het [praktijkonderwijs](#). Praktijkonderwijs is voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Onderwijs op een praktijkschool bereidt leerlingen voor op uitvoerend werk en deelname aan de maatschappij. In Haarlem zijn Oost ter Hout en De Schakel praktijkscholen.

Onderwijs voor anderstaligen

Tot slot zijn er nog verschillende vormen van onderwijs voor anderstaligen. Zo zijn er in Haarlem de [Internationale Taalklas](#) (ITK) en [Internationale Schakelklas](#) (ISK). In deze voorzieningen voor resp. basisschoolleeftijd en voortgezet onderwijsleeftijd wordt aan anderstalige leerlingen die onderwijs op een reguliere Nederlandstalige school willen volgen, intensief taalonderwijs gegeven naast het reguliere programma en de extra ondersteuning die met name vluchtelingen hard nodig hebben. In deze voorzieningen gaat het in de eerste plaats om kinderen die van plan zijn om in Nederland te blijven. Sinds 2017 is hier een voorziening bij gekomen: [The International School Haarlem](#) (ISH). Deze school richt zich op anderstalige kinderen van internationals die maximaal drie jaar in Nederland blijven en op Nederlandse kinderen wiens ouders binnen drie jaar naar het buitenland vertrekken.

2. Wettelijke taken gemeente

Sinds 1997 zijn gemeenten verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting van rijksbekostigd primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze verantwoordelijkheid geldt dus niet voor MBO, HBO, universiteiten en particulier onderwijs.

Voor de eerstgenoemde scholen heeft de gemeente een zorgplicht ten aanzien van de huisvesting van de scholen die zich op het grondgebied van de gemeente bevinden. De gemeente moet ervoor zorgdragen dat de scholen kunnen beschikken over voldoende capaciteit in relatie tot het leerlingenaantal. De voorzieningen moeten 'adequaat' zijn, oftewel ze moeten voldoen aan de geldende regelgeving. Op rijksniveau is dit geregeld in de:

- [Wet op het primair onderwijs](#) (WPO), meer specifiek de artikelen 91 tot en met 112;
- [Wet op het voortgezet onderwijs](#) (WVO), meer specifiek de artikelen 76a tot en met 76w;
- [Wet op de expertisecentra](#) (WEC, over het speciaal onderwijs), meer specifiek de artikelen 89 tot en met 110.

In de wet is opgenomen dat de gemeente een lokale regeling vaststelt. De lokale basis voor deze regelgeving in Haarlem is de [Verordening Voorzieningen Onderwijs gemeente Haarlem 2015](#) (hierna: De Verordening).

2.1 Wettelijke zorgplicht gemeente: huisvesting

Onder de voorzieningen in de huisvesting die de gemeente moet bekostigen (zoals beschreven in genoemde verordening) vallen de volgende onderwerpen:

a. Voor [blijvend](#) of voor [tijdelijk](#) gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:

1. Nieuwbouw voor een school die voor het eerst door het rijk voor bekostiging in aanmerking is gebracht, of nieuwbouw om het gebouw waarin een school is gehuisvest geheel of gedeeltelijk te vervangen, al dan niet op dezelfde locatie;
2. Het uitbreiden van een gebouw waarin een school is gehuisvest;
3. Het geheel of gedeeltelijk in gebruik nemen van een bestaand gebouw voor het huisvesten van een school;
4. Het verplaatsen van een of meer bestaande tijdelijke of semi-permanente lokalen voor het huisvesten van een school;
5. Kosten van het terrein om een van de onder a sub 1° tot en met 4° omschreven voorzieningen te realiseren;
6. Inrichting met onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair voor zover deze nog niet eerder door het rijk of de gemeente is bekostigd;
7. Medegebruik in een gebouw van een ruimte voor het onderwijs, een lokaal bewegingsonderwijs, een bad voor watergewinning of bewegingstherapie, dat al bij een andere school in gebruik is.

b. Herstel van constructiefouten bestaande uit schade van een gebouw veroorzaakt door eigen gebrek of eigen bederf en uit kosten gemoeid met het voorkomen van nog niet zichtbare materiële schade onmiddellijk voortvloeiend uit ontwerpfouten, uitvoeringsfouten of wanprestatie;

c. Herstel en vervanging in verband met schade aan een gebouw, onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair die ontstaan is door bijzondere omstandigheden (zoals vandalisme, brand, storm, waterschade etc);

d. Huur van een sportterrein voor een school voor voortgezet onderwijs dat geen sportveld in eigendom heeft voor het geven van bewegingsonderwijs.

De Verordening kent criteria waarop aanvragen voor bovenstaande voorzieningen worden getoetst om te kunnen besluiten de aanvragen al dan niet toe te kennen.

De schoolgebouwen moeten aan huisvestingseisen voldoen die in de [Arbowet en het Bouwbesluit staan](#). Scholen hebben ook te maken met de eisen uit het Gebruiksbesluit (brandveiligheid) en de bouwverordening van de gemeente.

2.2 Wettelijke zorgplicht gemeente: overige zaken

Eigendom

Het eigendom van schoolgebouwen is wettelijk geregeld. Uitgangspunt is dat het schoolbestuur juridisch eigenaar is van het schoolgebouw en de gemeente heeft het economisch claimrecht. Het juridisch eigendom houdt in dat het schoolbestuur eigenaar is van het terrein en de opstallen voor zolang het schoolgebouw de functie van school heeft. Gebouw en terrein zijn dan ook overgedragen aan het schoolbestuur. Zodra de onderwijsfunctie komt te vervallen, komen opstallen en terrein weer terug bij de gemeente. Dat is het economisch claimrecht. De achterliggende gedachte van deze constructie is dat de gemeente de realisering van schoolgebouwen financiert. Bij terug levering van gebouw en opstallen worden afspraken gemaakt over de staat hiervan. De gewenste staat van het gebouw is anders wanneer het gebouw een herbestemming krijgt dan wanneer het gesloopt wordt.

Het economisch eigendom van de gemeente beperkt het juridisch eigendom van het schoolbestuur in die zin dat het schoolbestuur het gebouw niet mag vervreemden, of zonder toestemming van de gemeente, het gebouw mag bezwaren met een zakelijk recht.

Bouwheerschap

Het is verder gebruikelijk dat de (toekomstig) juridisch eigenaar van het schoolgebouw ook optreedt als bouwheer bij nieuwbouw of uitbreiding. De gemeente neemt als financier in de regel wel deel aan het projectteam. Het schoolbestuur kan, op haar verzoek, afzien van het bouwheerschap. Dat komt dan bij de gemeente te liggen. Na oplevering van het gebouw wordt het eigendom aan het schoolbestuur overgedragen.

Overige taken

Bovenstaande rolverdeling leidt tot de volgende aanvullende taken voor de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting:

1. De gemeente verzekert gebouw en inboedel en draagt de daarbij horende premie;
2. De gemeente is verantwoordelijk voor betaling van de OZB voor zowel het eigenaars- als gebruikersdeel;
3. De gemeente is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van voldoende gymaccommodatie.

2.3 Systematiek van aanvragen

In de verordening is ook opgenomen op welke manier het schoolbestuur jaarlijks haar aanvragen kan indienen:

1. Ieder jaar voor een bepaalde datum mogen schoolbesturen de aanvragen indienen. Deze aanvragen moeten vallen binnen een van de categorieën die bij 2.1 onder a t/m d zijn genoemd.
2. De gemeente beoordeelt deze aanvragen op inhoudelijke gronden. Deze gronden zijn verder uitgewerkt in de Verordening. Zo wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met het leerlingenaantal en de prognose daarvan. De aanvragen worden inhoudelijk goedgekeurd of afgekeurd.
3. Daarnaast worden de aanvragen financieel getoetst: is er voldoende geld om alles wat inhoudelijk goedgekeurd wordt, toe te kennen? Als het antwoord nee is, dan kunnen aanvragen om financiële redenen worden afgewezen. De gemeente mag overigens niet jaar na jaar een inhoudelijk goedgekeurde aanvraag om financiële redenen blijven afwijzen.
4. Voor het einde van het jaar moet de gemeente, het college van B&W, een besluit hebben genomen op de aanvragen van dat jaar. Dat heet het Programma en overzicht. Op het programma staan de aanvragen die worden toegekend, op het overzicht de aanvragen die zijn afgewezen. In Haarlem staat dit bekend als het Jaarlijks Onderwijshuisvestingsprogramma (JOP).

Buiten de reguliere aanvraagprocedure om kunnen schoolbesturen een spoedaanvraag indienen. Dat kan alleen bij onvoorziene omstandigheden waarbij het onderwijsproces in het geding komt. Hierop moet binnen 8 weken door het college een besluit genomen worden.

Het is goed om te weten dat de jaarlijkse aanvragen een wettelijke basis hebben in de WPO/WEC/WVO en de Verordening. Het Strategisch Huisvestingsplan (SHO, in de meeste gemeenten Integraal Huisvestingsplan, IHP geheten) heeft (nog) geen wettelijke basis (zie 4.1). Het op- en vaststellen van een SHO/IHP is dus geen verplichting. Het vaststellen van een JOP is wel een verplichting en moet daadwerkelijk voor het einde van ieder jaar gebeuren.

2.4 Wijzigingen sinds 1 januari 2005 en 2015

Overheveling buitenonderhoud

Vanaf 1997 was de gemeente ook verantwoordelijk voor het (buiten)onderhoud van schoolgebouwen. Het schoolbestuur dat een bepaalde vorm van onderhoud wenste uit te voeren, vroeg dit aan bij de gemeente. De gemeente beoordeelde deze aanvraag en kende de aanvraag al dan niet goed. Het schoolbestuur zorgde vervolgens voor uitvoering van het onderhoud.

Vanaf [1 januari 2005](#) is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassing overgeheveld naar de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs. Zij worden hiervoor ook bekostigd door de rijksoverheid. Vanaf [1 januari 2015](#) geldt hetzelfde voor het primair en speciaal onderwijs. Beide overhevelingen gingen uit van een 'koude overdracht': er was geen sprake van het meegeven van geld van gemeenten aan schoolbesturen voor mogelijk achterstallig onderhoud.

Sinds 2015 zijn schoolbesturen daarmee verantwoordelijk voor alle vorm van onderhoud en aanpassing aan een schoolgebouw, zowel binnenzijde (waarvoor ze al verantwoordelijk waren) als buitenzijde. Hiervan uitgezonderd zijn constructiefouten, waaronder bijvoorbeeld ook de noodzakelijke verwijdering van asbest valt.

Motie van Haersma-Buma

Het kabinet heeft met ingang van 2015 € 256 miljoen uit het Gemeentefonds genomen als korting op het budget onderwijshuisvesting. Aanleiding hiervoor is de veronderstelde onderbesteding van gemeenten voor onderwijshuisvesting ([motie van Kamerlid Haersma-Buma](#)). Het kabinet heeft dit geld toegevoegd aan de lumpsum van het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs).

De VNG heeft [geprotesteerd](#) tegen deze korting maar heeft daarbij niet haar gelijk gehaald. Deze korting heeft negatieve gevolgen voor de huisvestingsplannen van gemeenten. Het overgehevelde geld kan namelijk binnen de lumpsum van de schoolbesturen niet geoormerkt worden en schoolbesturen mogen, binnen de huidige wetgeving, niet investeren in nieuwbouw (het zogenaamde investeringsverbod Primair Onderwijs, zie 3.4). Deze overheveling betekent dus dat dit geld verloren is gegaan voor nieuwbouw van scholen in het Primair Onderwijs.

3. Onderwerpen uitgelicht

3.1 Doordecentralisatie

In de onderwijswetten is de mogelijkheid opgenomen om (een deel van) de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting te verleggen van de gemeente naar het schoolbestuur. Dit verleggen wordt aangeduid met de term doordecentralisatie.

De mogelijkheid tot doordecentralisatie is als volgt in de wet vastgelegd ([Artikelen 109 WEC, 111 WPO](#) en [76v WVO](#)):

“De gemeenteraad kan met het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school, onder door de gemeenteraad te stellen voorwaarden, overeenkomen dat de gemeenteraad aan het bevoegd gezag ten behoeve van de door het bevoegd gezag op het grondgebied van die gemeente in stand gehouden school een jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten verschaft. De gemeenteraad neemt een besluit in overeenstemming met het bevoegd gezag”.

Als gemeenteraad en bevoegd gezag overeenstemming bereiken, zijn de bepalingen uit de wet niet meer van toepassing. Het schoolbestuur neemt taken en verantwoordelijkheden van de gemeente over. In de wet zijn geen bepalingen opgenomen waaraan een doordecentralisatieovereenkomst moet voldoen. Dus over de voorwaarden en de hoogte van de vergoeding kunnen gemeente en schoolbesturen eigen afspraken maken. Het maken van (onderbouwd) onderscheid, is dus toegestaan.

Doordecentraliseren kan op vele verschillende manieren, maar het belangrijkste is dat de te kiezen manier past bij de lokale situatie. Beide partijen, zowel schoolbestuur als gemeente, moeten zich in de resultaten kunnen vinden. Je kunt ervoor kiezen onderscheid te maken tussen basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Je kunt er ook voor kiezen doordecentralisatie regionaal

op te pakken. Ook is het mogelijk per schoolbestuur door te decentraliseren of juist een organisatie in het leven te roepen die de doordecentralisatiemiddelen ontvangt.

Deze laatste mogelijkheid is door de gemeente Breda toegepast. In Breda hebben de gezamenlijke schoolbesturen in het primair onderwijs (PO) en speciaal onderwijs (SO) de huisvestingstaken van de gemeente overgenomen. Er is een coöperatie opgericht, die namens schoolbesturen en gemeente de huisvestingstaken uitvoert. De schoolgebouwen zijn zowel juridisch als economisch aan deze coöperatie overgedragen. De gemeente maakt jaarlijks een vergoeding aan de coöperatie over. Het grote voordeel van doordecentralisatie is dat schoolbesturen zelf keuzes kunnen maken over de planning en wijze van nieuwbouw en uitbreiding van scholen.

In Haarlem zijn de middelen voor onderwijshuisvesting in 1997, toen deze taak naar de gemeente werd gedecentraliseerd, meteen doorgedecentraliseerd naar de scholen. Het bleek voor de schoolbesturen lastig om de taak ten aanzien van voldoende huisvesting en het onderhoud ervan goed uit te voeren. Het hielp niet mee dat de Haarlemse onderwijsgebouwen relatief oud (gemiddeld zo'n 40 jaar) waren. De gemeenteraad heeft daarom in 2003 besloten de doordecentralisatie terug te draaien en weer zelf te zorgen voor voldoende en goed onderhouden schoolgebouwen.

3.2 Integrale kindcentra

Sinds enkele jaren is er een trend om kinderopvang, peuteropvang, het basisonderwijs, consultatiebureau en andere begeleidingsvormen te integreren in (integrale) kindcentra (IKC's). De IKC's zijn in zekere zin een doorontwikkeling van de brede scholen uit de jaren '90. De kindcentra bieden opvang en educatie voor alle kinderen van 0-12 jaar, waarin gewerkt wordt aan talentontwikkeling en alle kinderen gelijke kansen krijgen. Kinderen die dat nodig hebben, krijgen binnen het kindcentrum de zorg en extra aandacht die nodig is. Kortom, er wordt gezorgd voor een ononderbroken ontwikkelingslijn voor kinderen. De kindcentra kennen één pedagogisch-didactische visie, één team en één aansturing. Dit gaat dus verder dan de brede scholen, waarin het vooral om samenwerking gaat.

Gemeenten hebben de uitdaging om een sturende rol op zich te nemen om voorzieningen te integreren in het belang van optimale ontwikkeling kinderen, integrale kindcentra. Deze integrale kindcentra kunnen een oplossing bieden voor allerlei complexe gemeentelijke problemen. Denk aan huisvesting, onderwijsachterstanden, voorkomen segregatie, transformeren preventieve jeugdzorg, krimp van voorzieningen, maar vooral aanpak preventieve jeugdproblematiek en talentontwikkeling kinderen. Gemeenten moeten zorgen voor een duidelijk beleidskader, met een door lokale partners gedragen visie, en dusdanige randvoorwaarden dat de professionals hun werk kunnen doen. En gemeenten faciliteren het proces. Huisvesting is een van de onderdelen waarin de gemeenten een rol hebben.

In Haarlem is een eerste aanzet tot dit beleidskader gedaan in het SHO 2018-2022. Tegelijk zijn er al diverse scholen die samenwerken met kinderopvangorganisaties. In veel gevallen heeft dit meer het karakter van een brede school, maar in enkele gevallen presenteren deze partners zich als IKC. Daarnaast heeft Haarlem nog een andere eigenheid rond IKC's. Er zijn verschillende 'zorg IKC's' waar (speciaal) (basis)onderwijs en jeugdzorg een gezamenlijk integraal aanbod hebben ontwikkeld. In de LEA en REA is dit onderwerp geagendeerd om een gezamenlijke visie hierover verder te ontwikkelen.

3.3 Asbest

In 1993 werd het gebruik van asbest verboden. Dit betekent dat in ieder geval in schoolgebouwen die na deze datum zijn gerealiseerd geen asbest aanwezig is. In 1999 zijn alle schoolgebouwen in Haarlem geïnventariseerd.

De aanwezigheid van asbest op zich is geen reden om de asbest te verwijderen. De noodzaak tot het verwijderen van asbest doet zich voor op het moment dat de schoolbesturen onderhoudswerkzaamheden uitvoeren of besluiten tot een renovatie van het schoolgebouw. De

noodzaak ontstaat ook wanneer de gemeente een gebouw van voor 1993 beschikbaar stelt aan een school waarbij het gebouw geschikt gemaakt moet worden voor het onderwijs. De kosten die te maken hebben met het verwijderen van het asbest komen op dat moment volledig voor rekening van de gemeente, de aanwezigheid van asbest wordt namelijk gezien als een constructiefout. Wil het schoolbestuur het asbest als voorzorgsmaatregel verwijderen, dan komen deze kosten niet voor vergoeding in aanmerking.

Het schoolbestuur als juridisch eigenaar is verantwoordelijk voor:

- Opstellen asbestinventarisatie;
- Opstellen plan van aanpak asbestverwijdering;
- Uitvoeren van de asbestsanering;
- Opstellen van asbestbeheersplan.

De kosten voor de inventarisatie en het beheersplan zijn voor rekening van het schoolbestuur.

Wie de kosten voor herstelwerkzaamheden als gevolg van het verwijderen van asbest op zich neemt, zoals het vervangen van plafonds, vensterbanken en dorpels, is punt van overleg. Formeel kan het schoolbestuur aanspraak maken op volledige bekostiging van de verwijdering en het herstel door de gemeente. Een vergoeding voor het vervangen van dergelijke zaken maakt echter ook onderdeel uit van de lumpsumbekostiging die het schoolbestuur van het rijk ontvangt. Het schoolbestuur en het college kunnen daarom ook overeenkomen dat de kosten van en gerelateerd aan de sanering volledig voor rekening van de gemeente komen en dat het bestuur een nader overeen te komen financiële bijdrage levert aan het herstel.

In opdracht van VNG/Ruimte OK, PO-raad en VO-raad is een [handreiking over asbest](#) opgesteld.

3.4 Investeringsverbod

In [artikel 148, lid 1](#) van de WPO en [artikel 143, lid 1](#) van de WEC is het volgende opgenomen:

“Het bevoegd gezag wendt het totaal van de in de artikelen 129, 134 en 137 bedoelde bedragen voor de kosten voor de materiële instandhouding en de personeelskosten uitsluitend aan voor kosten voor materiële instandhouding, personeelskosten van de school of personeelskosten in verband met benoeming of tewerkstelling zonder benoeming van personeel, bedoeld in artikel 29, vijfde lid, dan wel mede voor die kosten van een van de andere scholen van dat bevoegd gezag”.

Bovenstaand artikel betekent dat schoolbesturen in het primair en speciaal onderwijs het geld dat zij van het rijk ontvangen niet mogen inzetten voor andere taken dan die genoemd worden. Zij mogen dus niet investeren in het schoolgebouw. Echter, voormalig staatssecretaris Dekker heeft in de Kamer aangegeven dat “investeren” in duurzaamheid wat hem betreft mogelijk is, mits het gaat om een redelijk bedrag dat zich in redelijke termijn laat terugverdienen. Wat redelijk is, heeft hij er niet bij verteld. Deze uitspraak is door OCW niet verwerkt in de regelgeving. Het is bekend dat accountants hier verschillend mee om gaan. Sommigen kijken puur formeel naar de letter van de wet. Wat de PO-Raad betreft is dat een te enge benadering. Tot nu toe hanteert de Inspectie een terughoudend sanctiebeleid voor dit soort initiatieven. Wanneer de gemeente middelen beschikbaar stelt, voldoende om een schoolgebouw te realiseren dat voldoet aan de eisen van het bouwbesluit, dan kan een bestuur dus wel extra investeren. Een redelijke terugverdientermin volgens de PO-Raad is tussen de 10 en 15 jaar. Waarschijnlijk zal de accountant in dergelijke gevallen een aantekening maken bij de controle van de jaarrekening. Het is aan het bestuur om een afweging te maken.

Het VO kent een dergelijk investeringsverbod niet. In de WPO is het volgende opgenomen in [artikel 99, lid 3](#):

“Het voor personeels- en exploitatiekosten betaalde bedrag wordt aangewend voor de kosten van personeel, zoals onderscheiden in de artikelen 32 en 32a, voor voorzieningen in de exploitatie. In geval van een overschot op die bedragen, kan dat overschot worden aangewend voor voorzieningen in de huisvesting”.

3.5 Medegebruik en verhuur

Bij leegstand in een schoolgebouw dat in eigendom is van het schoolbestuur, kan het schoolbestuur overgaan tot het in gebruik geven van lokalen. Het kan gaan om volgtijdelijke leegstand: het niet gebruiken van ruimten na lestijd of om ruimtelijke leegstand: een overschot aan ruimten vanwege een lager leerlingenaantal dan waarop het gebouw gebaseerd is.

Bij het in gebruik geven van lokalen wordt onderscheid gemaakt tussen verhuur en medegebruik. Van medegebruik is sprake als het lokaal in gebruik gegeven wordt aan een organisatie met culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden. Ook kan een lokaal in gebruik gegeven worden aan een andere school. Als hier niet aan voldaan is dan is sprake van verhuur. Voor medegebruik is geen toestemming nodig van het college. Wel moet de in medegebruik gegeven ruimte altijd beschikbaar zijn voor het huisvesten van een school mocht dit nodig zijn. Het huisvesten van een school gaat vóór medegebruik door een niet-school. Bij medegebruik wordt geen huurvergoeding in rekening gebracht door de gemeente. Wel kan het schoolbestuur een gebruiksvergoeding vragen, als dekking van de exploitatiekosten.

Voor verhuur is wel toestemming van het college nodig. Het college bekijkt daarbij of de ruimte niet nodig is voor het onderwijs. Het college kan toestemming weigeren als het college van mening is dat de ruimte nodig is voor het huisvesten van een andere school, de ruimte gebruikt gaat worden als woon- of bedrijfsruimte of als het gebruik van de ruimte zich niet verdraagt met het onderwijs aan de in het gebouw gevestigde school. Als er sprake is van verhuur mag het college een vergoeding vragen voor de investeringslasten. De investeringslasten hebben betrekking op de jaarlijkse lasten die het gevolg zijn van het realiseren van de voorziening. Dit wordt ook wel de kapitaallasten genoemd, bestaande uit rente en afschrijving.

In Haarlem hebben we al sinds 2009 afspraken gemaakt tussen gemeente, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over het verhuren van onderwijsruimten aan laatstgenoemde partijen. Alle partijen hadden voor ogen dat door het maken van deze afspraken een meerwaarde voor iedere partij gecreëerd kon worden. Op deze manier wordt bestaande onderwijsruimte optimaal ingezet, wordt huisvesting van kinderopvangorganisaties bij scholen bevorderd en wordt samenwerking gestimuleerd. Bovendien zijn hierover goede financiële afspraken met elkaar gemaakt.

Naast een gebruiksvergoeding wordt bij verhuur van een gedeelte van een schoolgebouw aan een niet-onderwijsgebruiker een huur in rekening gebracht. Deze huurvergoeding is een vergoeding aan de gemeente als compensatie voor het financieren van de investering in de schoolgebouwen, waarvan de investeringslasten voor rekening van de gemeente komen. Door een bestaande ruimte (in een schoolgebouw) te huren kan de niet-onderwijsorganisatie afzien van het investeren in een eigen accommodatie, of het huren van een accommodatie op de vrije markt. De huurvergoeding wordt zodoende gevraagd als bijdrage in de investeringskosten van de gemeente. Omdat de huurvergoeding een compensatie is in de investeringslasten van de gemeente, moet deze huur worden doorbetaald aan de gemeente. In ruil hiervoor kan de hurende organisatie bij groei van de school niet uit het gebouw gezet worden; er worden afspraken voor 10 jaar gemaakt. Dit betekent dat de gemeente in dat geval extra ruimte moet financieren (tijdelijk of permanent).

In het verleden werd deze huuropbrengst gestort in een aparte voorziening, waaruit eventuele aanvullende uitbreidingen betaald moeten worden. Deze voorziening is echter opgeheven. De opbrengsten maken nu deel uit van de exploitatie. E.e.a. is vastgelegd in de [Regeling medegebruik en verhuur](#).

3.6 Oude eigendomsscholen

'Oude eigendomsscholen' zijn schoolgebouwen die in het verleden niet met overheidsgelden tot stand zijn gebracht, maar met eigen middelen van het schoolbestuur. Bij de eigendomsscholen is het schoolbestuur volledig eigenaar van het schoolgebouw. Op het moment dat het bevoegd gezag het onderwijsgebruik beëindigt, gelden de bepalingen die zijn vastgelegd in het [Besluit oude eigendoms- en huurscholen WPO](#). Dit betekent dat de gemeente geen economisch claimrecht heeft op gebouwen en gronden waarin deze scholen zijn gevestigd. Vaak zal zijn bepaald dat deze weer terugvallen aan de oorspronkelijke eigenaar, zoals een kerkbestuur.

In Haarlem geldt op dit moment alleen het gebouw van de Werkschuit als eigendomsschool. De gemeente betaalt het schoolbestuur een vergoeding voor het gebruik van dit gebouw.

4. Actualiteit

4.1 Renovatie en verplicht stellen IHP

De VNG, PO-Raad en VO-Raad hebben gezamenlijk [een voorstel](#) gemaakt om de wetgeving rond onderwijshuisvesting aan te passen. Een van de aanleidingen was dat het begrip 'renovatie' onduidelijk oproept wie hiervoor verantwoordelijk is; gemeente of schoolbestuur. De drie belangrijkste wetswijzigingen die de PO-Raad, VO-raad en VNG voorstellen, zijn:

- Elke gemeente in Nederland moet voor minimaal de eerstkomende zestien jaar een plan op papier hebben ten aanzien van haar schoolgebouwen (Een IHP). Voor de eerste vier jaar is dit plan concreet en zijn er investeringskredieten aan verbonden. De volgende 12 jaar hebben het karakter van een beleidsvoornemen. De eerste vier jaar moeten binnen twee raadsperiodes vallen. Dit plan komt in de plaats van de bestaande jaarcyclus.
- Renovatie die de levensduur van het gebouw met ten minste 25 jaar verlengt komt, net als nieuwbouw, onder verantwoordelijkheid van de gemeente te vallen.
- Schoolbesturen stellen verplicht een meerjarenonderhoudsplan op waarin onderhoudswerkzaamheden en de te besteden middelen zijn aangegeven.
- Schoolbesturen mogen zelf investeren in gebouwen. Het voorstel is om de tekst zoals opgenomen in artikel 99 lid 3 van de WVO (zie 3.4) ook in de WPO en WEC op te nemen. Volgens het voorstel zouden schoolbesturen mogen investeren in extra kwaliteit boven de norm van het bouwbesluit, bij investeringen die leiden tot een lagere exploitatie of bij het vervroegd realiseren van een voorziening. In het voorstel is altijd sprake van een vrijwillige bijdrage, geen verplichting.

De LVO (landelijke vereniging onderwijsadviseurs), waar ook gemeente Haarlem lid van is, is het in grote lijnen eens met het gepresenteerde voorstel, maar heeft ook een aantal kanttekeningen geplaatst in haar [reactie op het voorstel](#). Het LVO plaatst de volgende kanttekeningen:

- Een verplicht meerjarig IHP miskent de lokale verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. De LVO bepleit minimaal een wettelijk vastgelegde afwijkmogelijkheid van de verplichte termijnen.
- De LVO vindt het onwenselijk dat de eerste vier jaar van het IHP over twee raadsperiodes moet vallen.
- De LVO vindt dat de criteria voor vervangende nieuwbouw gewijzigd moeten worden om renovatie mogelijk te kunnen maken.
- De LVO vindt dat de bijdrage van schoolbesturen een verplichtend karakter moeten hebben maar moet tegelijk gemaximeerd worden.

4.2 Duurzaamheid en kwaliteitsniveau

Duurzaamheid is inmiddels een vergaarbegrip geworden. Veel onderwerpen worden hieronder geschoven. Vaak is tussen partijen ook niet helemaal duidelijk of iedere partij met duurzaamheid hetzelfde bedoelt.

Bij onderwijshuisvesting is de gemeente bij nieuwbouw ervoor verantwoordelijk een gebouw te realiseren dat voldoet aan het bouwbesluit. Echter, er is ook behoefte aan verbeteringen van bestaande gebouwen.

Duurzaamheidsmaatregelen die zijn gericht op het verlagen van het energieverbruik en die binnen een redelijke termijn zijn terug te verdienen, kunnen voor rekening van schoolbesturen komen. De vraag is daarbij wel wanneer dit uitgangspunt toegepast wordt. Zo is dubbel glas al zo gangbaar dat nooit de vraag wordt gesteld hoeveel m³ gas wordt bespaard door toepassing van HR++ glas ten opzichte van enkel glas, zodat schoolbesturen de meerkosten van HR++ glas op zich kunnen nemen.

Sommige duurzaamheidsmaatregelen leiden wel tot een lager of ander energieverbruik maar zijn niet binnen een redelijke termijn (15-20 jaar) terug te verdienen. In die gevallen moeten gemeenten en schoolbesturen afspraken maken met elkaar over wie wat bijdraagt.

Maatregelen voor het verbeteren van het binnenklimaat leiden vaak naast besparingen in energieverbruik ook tot kostenverhogingen vanwege de investering in dure installaties met bijbehorend onderhoud en de hogere energiekosten die deze installaties vaak vragen.

Het onderwerp duurzaamheid en wie betaalt wat is daarmee een onderwerp waar per situatie overleg tussen gemeente en schoolbesturen nodig is. Dit is tevens onderdeel van het kwaliteitskader, waarin gemeente Haarlem en schoolbesturen afspraken hebben gemaakt over welke basiskwaliteit we hanteren en wat het gewenste kwaliteitsniveau is. Ook zijn en worden er afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten.

4.3 Roep om verhoging gemeentefonds

De meeste gemeenten maken gebruik van de modelverordening van de VNG voor onderwijshuisvesting. Haarlem heeft de VNG-verordening wel als basis genomen maar heeft de verordening aangepast aan de lokale situatie. In de Verordening zijn normbedragen opgenomen die gehanteerd worden om te berekenen wat een schoolgebouw mag kosten. De VNG berekent als service jaarlijks voor de gemeenten wat de indexatie van die normbedragen zou moeten zijn.

De laatste jaren is steeds meer duidelijk geworden dat de normbedragen achterlopen bij de werkelijke prijsontwikkeling in de bouw. Uit een [analyse](#) van het kennisinstituut voor bouwkostenontwikkeling BDB in 2016 blijkt dat de VNG-norm sinds 2009 achterblijft bij de feitelijke prijsontwikkeling. Per 2017 was dit verschil opgelopen tot 48% ten opzichte van het niveau van het Bouwbesluit. Ook uit de praktijk kwamen signalen dat het normbedrag niet meer voldeed.

De VNG heeft daarom voorgesteld om de normbedragen in 2019 eenmalig met 40% te verhogen. Daar bovenop komt de 'reguliere' indexatie van 6,63% op de bouwkosten.

Gemeente Haarlem houdt al langere tijd rekening met hogere normbedragen. De VNG ging voor de extra verhoging uit van een totale investering van ca. € 1.250/m² BVO. In Haarlem gingen we al uit van € 1.750/m² BVO. Inmiddels gaan we al uit van € 2.000/m² BVO. Dat is ca. 60% hoger dan het normbedrag. Inmiddels weten we dat de werkelijke kosten op dit moment uitkomen op ca. € 2.500/m². We weten ook dat de bouwkosten in een stad als Haarlem (Randstad en hoogstedelijke omgeving) hoger liggen dan voor een dorp buiten de Randstad met voldoende bouwkelevs.

Deze verhoging van de normkosten is niet hand in hand gegaan met een verhoging van de maatstaven die de component onderwijshuisvesting vormen in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Ondanks een steeds luidere roep om deze maatstaven aan te passen, geeft het Rijk hieraan nog geen gehoor. Dat betekent dat de gemeenten op dit moment nog steeds, al is het geen doeluitkering, bekostigd worden op basis van de kwaliteitsnormen die in 1997 golden.

4.4 BENG en ENG

Voor alle nieuwbouw, zowel woningbouw als utiliteitsbouw, geldt dat aanvragen van de omgevingsvergunning vanaf 1 juli 2020 moeten voldoen aan de eisen voor [bijna energieneutrale gebouwen](#) (BENG).

In Nederland leggen we vanaf 1 juli 2020 de energieprestatie voor bijna energieneutrale gebouwen vast aan de hand van 3 eisen:

1. De maximale energiebehoefte in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar;
2. Het maximale primair fossiel energiegebruik, eveneens in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar;
3. Het minimale aandeel hernieuwbare energie in procenten.

Aangezien nieuwbouw ook al aardgasvrij gerealiseerd moet worden, is het de vraag of BENG leidt tot een nog verdere kostenstijging van nieuwbouwprojecten.

4.4 Aardgasvrij

Met ingang van 1 juli 2018 is het de netbeheerder verboden om gasaansluitingen te realiseren voor nieuwbouwwoningen en nieuwe bouwwerken voor kleinverbruikers met een aansluiting van minder dan 40m³ gas per uur. Het verbod geldt óók op inbreidingslocaties waar al een gasnet ligt. Het college van burgemeester en wethouders kan besluiten tot aanwijzing van het gebied als een gebied waar de aansluitplicht wel geldt. Dit kan alleen bij zwaarwegende redenen van algemeen belang, die een uitzondering strikt noodzakelijk maken.

In het Bouwbesluit is een verplichting opgenomen voor de gebouweigenaar om aan te sluiten op een nabijgelegen gasnet indien er een gastoestel in het bouwwerk aanwezig is. Er is een wijziging van het Bouwbesluit die deze verplichting heeft schrapt in de gevallen dat de netbeheerder op grond van de Gaswet niet de taak heeft om aan te sluiten. Deze wijziging is per 1 juli 2018 in werking getreden.

Uit bovenstaande volgt dat nieuwe schoolgebouwen niet meer op het gasnet worden aangesloten, want nieuwe schoolgebouwen moeten immers aan het Bouwbesluit voldoen. Bovenstaande geldt echter niet voor scholen die gerenoveerd of uitgebreid worden. In Haarlem is de Argonauten volledig aardgasvrij gerenoveerd op initiatief van het schoolbestuur. De nieuwbouw van het Rudolf Steiner College en de renovatie van de Rudolf Steinerschool worden op initiatief van het college van B&W aardgasvrij uitgevoerd.

Op dit moment loopt een aantal projecten waarbij het de vraag is of ze aardgasvrij worden uitgevoerd en/of de gemeente hierbij een financiële bijdrage levert. Het gaat om:

1. Molenwiek Dalton (uitbreiding): Het schoolbestuur heeft besloten deze uitbreiding aardgasvrij te realiseren en vraagt de gemeente om een bijdrage.
2. Cruquius (renovatie): Het schoolbestuur heeft besloten dit schoolgebouw aardgasvrij te maken en vraagt de gemeente om een bijdrage.
3. Het Schoter (uitbreiding)
4. Stedelijk Gymnasium, locatie Prinsenhof (renovatie)
5. De Zonnewijzer (uitbreiding)
6. Mgr. Huibersschool (uitbreiding)
7. De Verbeelding (uitbreiding)

8. Het Coornhert (uitbreiding)

4.5 Alternatieve financieringsbronnen

Traditioneel en wettelijk gezien stelt de gemeente investeringsbedragen beschikbaar aan schoolbesturen om voorzieningen in de onderwijshuisvesting te realiseren. Deze taak ligt bij de gemeenten en kan niet op de schoolbesturen afgeschoven worden. Aangezien de investeringsbudgetten onder druk staan, kan gekeken worden of de financiering op een andere manier tot stand kan komen. Tot op heden is hier in Haarlem nog geen gebruik van gemaakt, maar andere gemeenten in het land hebben hier al wel ervaring mee opgedaan. De volgende [financieringsvormen](#) kunnen daarbij denkbaar zijn:

1. Eigen middelen
2. Geld lenen
3. Geld van derden:
 - a. Subsidies van overheden, bijvoorbeeld [Schooldakrevolutie](#) of een [Revolverend fonds](#)
 - b. Sponsoring door bedrijven, ouders en/of leerlingen
 - c. Crowdfunding
 - d. Gezamenlijke projectontwikkeling en financiering met bijvoorbeeld projectontwikkelaar, woningcorporatie
 - e. Voorfinanciering door uitvoerende partijen
4. Nieuwe contractvormen
 - a. Levensduurbenadering TCO
 - b. Innovatieve aanbesteding
 - c. Geïntegreerde contracten
 - d. Prestatie-afspraken
5. Eigendom installaties afstaan: lease, huren, huren/kopen en outsourcen van installaties
6. Eigendom vastgoed afstaan: verkopen/ sell en lease back van vastgoed, zoals bijvoorbeeld via [Bewust investeren](#) of [Stichting maatschappelijk vastgoed](#)

4.6 Informatieplicht energiebesparing

Het Activiteitenbesluit milieubeheer verplicht bedrijven en instellingen (Wet milieubeheer-inrichtingen) om energie te besparen. Per [1 juli 2019](#) is deze regelgeving veranderd. Naast de bestaande energiebesparingsplicht is er nu ook een informatieplicht energiebesparing. Deze geldt voor Wet milieubeheer-inrichtingen die per jaar vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas of een equivalent daarvan verbruiken. Met de informatieplicht willen het bedrijfsleven en de overheid energiebesparing versnellen.

Deze regeling geldt ook voor onderwijsgebouwen met genoemd energieverbruik. Energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder moeten door de schoolbesturen genomen worden. Overigens wordt op initiatief van de schoolbesturen in Haarlem al veel gedaan op het gebied van duurzaamheid. Zo zijn de besturen voor openbaar onderwijs hier zeer actief in en melden zij in hun jaarverslag welke maatregelen zij hebben genomen. Er is een [maatregelenlijst voor onderwijsinstellingen](#) opgesteld. Het ene schoolbestuur zal in staat zijn uit eigen middelen de maatregelen te bekostigen terwijl dit voor andere schoolbesturen een uitdaging zal zijn. Op uiterlijk 1 juli 2019 moesten organisaties bij het Rijk rapporteren welke energiebesparende maatregelen al zijn uitgevoerd. Vanaf 2 juli 2019 kunnen de gemeenten en omgevingsdiensten de rapportages opvragen bij RVO.nl.

4.7 Reserves van scholen

Zoals onder 3.4 en 4.1 genoemd, mogen schoolbesturen alleen onder voorwaarden investeren in de schoolgebouwen. Daarnaast is het van belang te weten of schoolbesturen de financiële ruimte hebben om deze investeringen te doen.

Hiervoor kan het kengetal kapitalisatiefactor gebruikt worden. De kapitalisatiefactor drukt uit hoe en in welke mate de ontvangen rijksfinanciering voor het onderwijs wordt ingezet. De kapitalisatiefactor wordt berekend door van het balanstotaal van een instelling de bedragen voor gebouwen en terreinen af te trekken en het dan overblijvende bedrag te delen door het totaal van de jaarlijkse baten. Als de kapitalisatiefactor boven een bepaalde signaleringsgrens uitkomt, zou dat erop kunnen wijzen dat het bestuur te veel kapitaal aanhoudt. De bovengrens van deze kapitalisatiefactor (voor grote schoolbesturen, meer dan 11 miljoen euro aan baten) bedraagt 35% en voor kleine schoolbesturen (minder dan 2 miljoen euro aan baten) 60%. Tussen de 2 en 11 miljoen gaat het om een glijdende schaal. Onderstaande tabel geeft deze informatie voor de schoolbesturen in Haarlem voor [PO](#) en [VO](#). Het jaar 2017 is natuurlijk een momentopname en laat niet een meerjarige ontwikkeling zien.

Onderstaande tabel laat zien dat het niet voldoende is om alleen naar het eigen vermogen te kijken. Dit moet afgezet worden tegen de totale jaarlijkse baten. Een grote stichting moet immers meer reserves aanhouden voor het dekken van risico's dan een kleine stichting. Bovendien is er sprake van een geïntegreerd kwaliteits- en financieel toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Dit betekent dat een eventuele overschrijding van de signaleringswaarde voortaan door de Inspectie van het Onderwijs in haar toezicht meegenomen wordt indien er sprake is van onvoldoende onderwijskwaliteit op school. In dit geval kan de Inspectie voor het Onderwijs het betreffende schoolbestuur op inzet van haar reserves ten behoeve van het primaire onderwijsproces aanspreken. De gemeente heeft hierin geen bevoegdheid.

Schoolbestuur	PO/ VO/ SO	Baten	Kapitalisatiefactor		Eigen vermogen	
		2017 (miljoen)	2017	Norm	2017 (miljoen)	Stijgend/ dalend
Spaarnesant (26 scholen, alleen Haarlem)	PO	45,9	39,2%	35%	11,5	Stijgend
Salomo (19 scholen, regio)	PO	28,4	45,8%	35%	9,6	Stijgend
St. Bavo (12 scholen, alleen Haarlem)	PO	15,1	37,0%	35%	2,9	Dalend
Ithaka (12 scholen, Noord en Zuid Holland)	PO	12,3	22,3%	35%	1,1	Dalend
KBO Haarlem-Schoten (4 scholen, alleen Haarlem)	PO	5,2	32,5%	>35%	0,9	Stabiel
El Amal (5 scholen, landelijk)	PO	7,5	26,6%	>35%	1,1	Stijgend
Vereniging Haarlemse Montessorischool (1 school, Haarlem)	PO	1,6	65,1%	60%	0,5	Stabiel
Muziekinstituut St. Bavo (1 school, Haarlem)	PO	0,6	70,0%	60%	0,2	Stijgend
Dunamare (23 scholen, regio plus Harlingen)	VO	138,9	25,7%	35%	25,4	Stabiel
Gymnasia (OSZG) (6 scholen, landelijk)	VO	37,2	49,2%	35%	14,2	Stijgend
Iris (7 scholen, regio)	VO	61,1	35,5%	35%	13,0	Dalend
Mendel (1 school, Haarlem)	VO	12,6	45,9%	35%	2,9	Stabiel
Sancta Maria (1 school, Haarlem)	VO	12,2	38,7%	35%	2,8	Stabiel
St. Vrije Scholen VO N-H	VO	20,5	30,1%	35%	5,0	Stabiel

(3 scholen, Noord Holland)						
Aloysius Stichting (44 scholen, landelijk)	SO	67,0	49,8%	35%	26,2	Stabiel
Auris (19 scholen, landelijk)	SO	81,2	25,2%	35%	13,4	Stabiel
Kolom (15 scholen, Amsterdam en Haarlem)	SO	32,2	75,6%	35%	12,5	Stijgend

4.8 Hoe gaan andere gemeenten hiermee om en welke bedragen worden gehanteerd?

Niet alleen Haarlem heeft te maken met stijgende bouw prijzen. Dit geldt voor alle gemeenten in Nederland. Hoe de gemeenten hier mee om gaan kan wel onderling verschillend zijn. Het is daarom verstandig om te kijken hoe vergelijkbare gemeenten in de Randstad met de stijging van de prijzen omgaan. Hierbij is gekeken naar de gemeenten Amsterdam, Leiden, Den Haag, Zaanstad en Haarlemmermeer.

Amsterdam heeft al in 2017 haar normbedragen met [45% verhoogd](#). Bovendien heeft Amsterdam er ook voor gekozen niet langer de VNG indexering aan te houden maar (per 1 januari 2018) te gaan indexeren volgens de BDB-normering. In deze verhoging wordt nog niet gerekend met enkele duurzaamheidsonderwerpen zoals BENG, de waterbestendige stad, vergroening (daken en schoolpleinen) en circulaire bouwmethoden.

Leiden hanteert nog de oude VNG-normbudgetten (van voor de verhoging met 40% in 2019). Voor het Leidse IHP is door de raad een budget beschikbaar gesteld. Vanwege de stijging van de bouw prijzen en het gelijk blijven van de budgetten, is Leiden genoodzaakt de budgetten van projecten die door moeten gaan, te verhogen en andere projecten uit te stellen.

Zaanstad had de normbudgetten voor onderwijshuisvesting al met [43% verhoogd](#) voordat de VNG dit voorstelde. Verder is besloten om een [regiotoeslag](#) van 2% in 2019 en 1,5% in 2020 toe te passen. De raad van Zaanstad heeft besloten om vanaf 2019 weer aan te sluiten bij de VNG-indexatie van de normbedragen.

Haarlemmermeer heeft de bedragen per m² bij de voorjaarsrapportage 2019 wederom opgeplust. Daarvoor wordt informatie van de BDB gebruikt. Zij hanteren verschillende m² bedragen, afhankelijk van de uitgangspunten (nul op de meter, gasloos, Beng, etc.). Uitgangspunt in Haarlemmermeer is dat er voor het IHP de komende jaren een vast budgetplafond is. Gaan de bedragen per m² omhoog, dan worden projecten later gerealiseerd indien nodig.

4.9 Wie ziet toe op het onderhoud van schoolgebouwen?

De algemene rekenkamer heeft in 2016 een [rapport](#) uitgebracht over schoolgebouwen in primair en voortgezet onderwijs. Over het toezicht op het onderhoud van schoolgebouwen staat daarin het volgende:

Rijksinspecties

Drie inspecties spelen een rol bij het toezicht op schoolgebouwen: de Inspectie van het onderwijs, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie SZW. De rol van de Inspectie van het onderwijs is in de praktijk beperkt. Zij houdt over het algemeen geen toezicht op schoolgebouwen. Alleen in het voortgezet speciaal onderwijs gaat de inspectie na of de inrichting van het gebouw en de lesruimten getuigt van een veilige en inspirerende leer- en werkomgeving. De Inspectie van het onderwijs heeft nooit onderzocht of schoolgebouwen voldoen aan de wettelijke eis voor het minimale aantal vierkante meters per leerling.

Een aanzienlijk percentage van de basisscholen bleek een aantal jaren geleden niet te voldoen aan de ventilatie-eisen voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit. De ILT heeft enkele jaren geleden honderd metingen uitgevoerd in nieuw gebouwde woningen, scholen en kinderdagverblijven om de naleving van de regels op het gebied van ventilatie te toetsen en naleving door opdrachtgevers en eigenaren te bevorderen. In de helft van die gevallen voldeed de capaciteit van het ventilatiesysteem niet aan de wettelijke eisen. Sinds 2012 ligt het tweedelijns toezicht op het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht bij de provincies en heeft het thema binnenmilieu scholen voor de ILT geen prioriteit meer.

De Inspectie van SZW heeft tussen 2008 en 2014 diverse inspectieprojecten uitgevoerd naar de veiligheid van praktijklokalen in het voortgezet onderwijs. De inspectie constateerde onder meer overtredingen bij de veilige uitvoering en het gebruik van machines, de beperking van blootstelling aan gevaarlijke stoffen en de veilige inrichting van praktijklokalen. In 2014 zijn herinspecties uitgevoerd bij de scholen waar eerder overtredingen waren geconstateerd en bleek dat de naleving sterk was verbeterd.

In haar Krachtenveldanalyse verduurzamen schoolgebouwen PO en VO noemt de Rijksdienst voor ondernemend Nederland als knelpunt dat er niet of nauwelijks handhavend wordt opgetreden als schoolgebouwen niet voldoen aan eisen uit het Bouwbesluit of aan de Wet milieubeheer.

Lokaal toezicht

De afdelingen bouw- en woningtoezicht van de gemeenten spelen lokaal een rol bij het toezicht op schoolgebouwen. De capaciteit van afdelingen bouw- en woningtoezicht van gemeenten is de afgelopen jaren sterk afgenomen vanwege opeenvolgende taakstellingen. De gemeenten kiezen hier zelf voor door aan andere taken prioriteit te geven. Mede door de afnemende capaciteit neemt de kennis bij gemeenten af.

Onderhoudsplicht schoolbesturen

De Inspectie van het onderwijs kan toezicht houden op de onderhoudsplicht van schoolbesturen, omdat behoorlijk onderhoud van schoolgebouwen een zogeheten deugdelijkheidseis is. Ze doet dat in de praktijk niet omdat het naar haar eigen zeggen ontbreekt aan de benodigde kennis en het toezicht geen prioriteit heeft. Bij de overheveling van het buitenonderhoud aan schoolbesturen is geen O-meting gedaan van de schoolgebouwen. Wel vindt er een O-meting plaats wanneer schoolgebouwen van de gemeente aan het schoolbestuur worden overgedragen.

5. Haarlem

5.1 Om hoeveel schoolgebouwen gaat het per schoolbestuur

Schoolbestuur	PO/VO/SO	Aantal scholen	Aantal locaties
Spaarnesant	PO	28	31
Salomo	PO	9	12
St. Bavo	PO	11	11
Ithaka	PO	4	5
KBO Haarlem-Schoten	PO	4	5
El Amal	PO	1	1
Vereniging Haarlemse Montessorischool	PO	1	2
Muziekinstituut St. Bavo	PO	1	1
Dunamare	VO	9	9
Gymnasia	VO	1	2

Iris	VO	1	2
Mendel	VO	1	1
Sancta Maria	VO	1	1
St. Vrije Scholen VO N-H	VO	1	2
Aloysius Stichting	SO	1	1
Auris	SO	1	1
Kolom	SO	1	1
Salomo/Iris (ISH)	Int. Ond	1	2
Totaal		77	90

5.2 Wat is de staat van onderhoud van schoolgebouwen in Haarlem?

Op dit moment is er geen totaaloverzicht van de staat van de schoolgebouwen in Haarlem. In de eerste plaats is het uitvoeren van onderhoud een taak van de schoolbesturen. Maar het is in het belang van zowel gemeente als schoolbesturen om inzicht te krijgen in de staat van de schoolgebouwen.

Het traject bestaat uit een aantal stappen:

1. Energielabels: Binnen de opdracht van Brink Management & Advies die voor afdeling Vastgoed de vastgoedportefeuille in kaart brengt, zit ook een opdracht voor het opstellen van energielabels voor de schoolgebouwen. Het traject voor het opstellen van deze labels wordt in de zomervakantie van 2019 opgestart zodat deze in september kan starten. Het project heeft een doorlooptijd van vier tot zes maanden.
2. Technische nulmeting: Wij willen alle onderwijsgebouwen ouder dan tien jaar laten onderzoeken met een technische nulmeting. Op basis van deze nulmeting dient zicht op de gehele portefeuille van onderwijsgebouwen te ontstaan om van daaruit een prioritering op te kunnen stellen voor aanpassingen aan en verbeteringen van de schoolgebouwen. Bij gebouwen ouder dan 30 jaar moet duidelijkheid komen over de keuze tussen vervangende nieuwbouw of renovatie in het SHO voor na 2022. De nulmeting moet:
 - a. Inzicht geven in de huidige technische staat van het schoolgebouw aan de hand van een genormeerde methodiek.
 - b. Inzicht geven in de stand van zaken op portefeuilleniveau van alle Haarlemse scholen om onderlinge vergelijking mogelijk te maken.
 - c. Waardevolle en bruikbare informatie geven om een zorgvuldige afweging tussen renovatie en nieuwbouw te kunnen maken.
 - d. Inzicht bieden in de mogelijke prioritering van renovatie of vervangende nieuwbouw van schoolgebouwen op basis van een objectieve standaard.
3. Oppervlaktemeting (NEN 2580): Alle schoolgebouwen waarbij dat nog niet is gebeurd, worden ingemeten inclusief de mogelijkheid om de bruto/nettoverhouding te toetsen. De meting is voorzien van duidelijk onderscheid tussen verschillende gebruikers zoals onderwijs, gymnastiek, kinderopvang, tijdelijk en permanent gebruik van ruimten.

Voor de stappen 2 en 3 hebben we samen met de schoolbesturen een opdracht uitgewerkt. Deze opdracht wordt nu samen met de afdeling inkoop gereed gemaakt om in de markt te kunnen zetten. Het is de bedoeling dat de nulmeting en de oppervlaktemeting in de eerste helft van 2020 worden uitgevoerd.

5.3 Wat doen we in Haarlem, doen we meer dan moet?

Al de gepresenteerde informatie leidt tot de vraag: hoe verhouden de in Haarlem uitgevoerde projecten zich tot de wetgeving? Doet Haarlem te veel of te weinig? Of juist precies genoeg? Het is niet eenvoudig hier een eenduidig antwoord op te geven.

De laatste jaren zijn de verplichtingen en ambities voor onderwijshuisvesting flink opgeschroefd. Frisse scholen, duurzaamheidsmaatregelen, aardgasvrij, leiden tot kostenverhogingen. Gecombineerd met een overspannen markt in de bouwsector leidt dit tot ongekennde prijzen. Basis blijft dat de gemeente ervoor verantwoordelijk is dat er voldoende onderwijshuisvesting beschikbaar is waarbij nieuwbouw moet voldoen aan de eisen van het huidige bouwbesluit.

Vast staat dat bij de meest recente bouwprojecten (Cruquius, Argonauten, Molenwiek Dalton en Rudolf Steiner) in alle gevallen het schoolbestuur ook een bijdrage heeft gedaan in de kosten. Bij de eerste drie is deze bijdrage niet direct gebaseerd op een bepaalde grondslag, maar is het resultaat van gesprekken en onderhandelingen. De bijdrage van het Rudolf Steiner is gebaseerd op de terugverdientijd van een aardgasvrij schoolgebouw. De basis van bijdragen van schoolbesturen aan bouwprojecten kan wel steviger in het beleid verankerd worden.

Verder staat vast dat de gemeente bij bijvoorbeeld de Argonauten heeft meebetaald aan de renovatie van de vierkante meters bestemd voor de kinderopvang. Investeren door de kinderopvangorganisatie wordt als onwenselijk gezien omdat je dan te maken krijgt met meerdere eigenaren onder één dak. De investeringskosten komen door de verhuurbijdrage wel weer terug bij de gemeente. Deze methodiek sluit aan bij de Regeling medegebruik en verhuur.

Of bovenstaande recente voorbeelden een antwoord geven op de vraag of Haarlem genoeg, te weinig of te veel doet, is de vraag. Om hier een (onafhankelijk) antwoord op te geven, moet hiernaar onderzoek gedaan worden.