

Schoolen lijnen stroombouwen

Knelpunten in de wet- en
regelgeving bij de verbouw van
basisscholen en kindcentra

Dolf Broekhuizen
André Mol
Michel Geertse
Marco van Zandwijk



Inhoud

Inleiding ► 3

Spieken mag! ► 4

Kansen en belemmeringen in wet- en regelgeving bij scholenbouw

André Mol, Dolf Broekhuizen

De juridische kaders bij scholenverbouw ► 9

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Michel Geertse

Scholenbouw stroomlijnen ► 14

Knelpunten in wet- en regelgeving

Dolf Broekhuizen, André Mol, Michel Geertse,
Marco van Zandwijk

Colofon ► 24

Inleiding

Basisscholen bouwen en verbouwen is een opgave waar veel partijen bij betrokken zijn. Bovendien is het maatwerk. *Scholenbouw stroomlijnen* benoemt kansen en knelpunten voor de betrokken partijen bij deze opgave. Wat kunnen (Rijks)overheden doen om knelpunten in wet- en regelgeving weg te nemen en paden te effenen? En welke stappen kunnen de basisschool, het kindcentrum of de gemeenten zelf zetten om scholen een tweede, duurzaam leven te geven en de beste kwaliteit te realiseren? Het onderzoek *Scholenbouw stroomlijnen*, uitgevoerd in opdracht van het Atelier Rijksbouwmeester,

is gebaseerd op een enquête onder honderd scholen, literatuuronderzoek en consultatie van experts.

Scholenbouw stroomlijnen is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel is een inleiding op de hoofdthema's in de knelpunten en koppelt deze aan concrete voorbeelden van verbouwde basisscholen en kindcentra. Deel twee geeft een overzicht van recente ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving. Het derde deel geeft een overzicht van de knelpunten en de mogelijke oplossingen en acties die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.



Bestaande scholen bieden mogelijkheden om nieuwe programma's, zoals speciaal basisonderwijs, in te passen. SBO De Kans, Amsterdam, Inbo architecten 2010 (foto Kees Hummel)

Spieken mag!

Kansen en belemmeringen in wet- en regelgeving bij scholenbouw

André Mol, Dolf Broekhuizen

4

Van schoolbesturen wordt een heldere visie verwacht op het functioneren van hun school of kindcentrum. Het gebouw dient zo veel mogelijk een afspiegeling van die visie te zijn. Maar het lukt lang niet altijd dat naar tevredenheid voor elkaar te krijgen. Besturen en gebruikers ervaren dat realisatie van nieuwbouw al een flinke opgave is. Een bestaand gebouw aanpassen of renoveren maakt het er niet gemakkelijker op. Welke belemmeringen ervaren basisscholen en kindcentra in de omgang met de wet- en regelgeving bij een verbouwing? En welke oplossingen vinden zij daarvoor? Structurele oplossingen voor de lange termijn moeten worden gezocht in verandering van regelgeving en stelselherziening. Dat is een lange weg waarvoor tal van politieke en bestuurlijke barrières overwonnen moeten worden. De dagelijkse werkelijkheid van kinderen en onderwijsgevers kan daar niet op wachten; er moet worden geroeid met de riemen die je hebt. Voorbeelden in de *Scholenbouwatlas* (2015) maken duidelijk hoe scholen in de praktijk kansen benutten en tot aansprekende aanpassingen komen.¹ Van bescheiden ruimtelijke ingrepen tot ingrijpende verbouwingen. De projecten in die publicatie tonen aan dat een zorgvuldige benadering van de bestaande gebouwenvoorraad de moeite loont. Door verstandig en soepel met bestaande regelgeving en financiering om te gaan én te kiezen voor een brede, integrale aanpak is het mogelijk dat schoolgebouwen optimaal blijven functioneren. Zo kunnen behoud en versterking van architectonische en ruimtelijke kwaliteit, slim ontworpen vernieuwingen voor actueel gebruik en een goede energiehuishouding hand in hand tot een beter resultaat leiden. Daar kunnen anderen inspiratie van opdoen: spieken mag!

Tussen droom en daad

Bij het aanpassen van een bestaand gebouw aan nieuwe ontwikkelingen komen basisscholen en kindcentra uiteenlopende belemmeringen tegen. Bovendien is voor huisvesting, aanpassing en onderhoud het uitgangspunt 'soberheid en zuinigheid' eerder regel dan uitzondering. Enthousiaste plannen worden bemoeilijkt door tal van regels rond verantwoordelijkheden, taken en financiering betreffende onderhoud en exploitatie van het gebouw. Om een school te laten aansluiten bij ontwikkelingen in het onderwijs moeten de gebruikers over veel creativiteit en doorzettingsvermogen beschikken. De weg van het gedroomde ideaal naar de daadwerkelijke realisering is vaak een harde leerschool.

Omdat onze maatschappij in beweging is en opvattingen over onderwijs en kinderopvang mee veranderen,

wordt de wet- en regelgeving geregeld aangepast. Het rijk zoekt samen met andere overheden en partijen naar afstemming en aanscherping daarvan om de bouw en verbouw van scholen optimaal te laten verlopen. In feite is dit een voortdurend proces.

Ondanks de goede wil om de scholenbouw te stroomlijnen blijkt dat de praktijk behoorlijk weerbarstig is. Ate-lier Rijksbouwmeester heeft in dat verband begin 2015 een onderzoek laten uitvoeren en dit artikel is gebaseerd op de uitkomsten daarvan.² Uitgangspunt van het onderzoek was: hoe kan op een creatieve én effectieve manier met knellende regelgeving worden omgegaan? Hoe houden we in de praktijk de afstand tussen droom en daad zo beperkt mogelijk? Wat zijn oplossingen voor 'hier en nu' en welke zaken hebben een langere adem nodig om te worden aangepakt? De belangrijkste knelpunten en mogelijke oplossingen worden hieronder geschetst.

Karige budgetten

Vanwege de wijziging van de Wet Primair Onderwijs (WPO) en twee andere wetten (WEC en PO-BES) zijn vanaf 1 januari 2015 schoolbesturen als 'bevoegde gezagsorganen' verantwoordelijk voor het gehele onderhoud – zowel de buiten- als de binnenkant – en voor aanpassingen aan het gebouw.³ Daarvoor was de verantwoordelijkheid verdeeld over schoolbestuur en gemeente. Scholen dienden aan te kloppen bij de gemeente en waren daarmee afhankelijk van de gemeenteraad. Het idee achter de vernieuwing van de wet is dat schoolbesturen nu beter zelf kunnen afwegen hoe en wanneer ze de gewenste ingrepen uitvoeren. Daarmee zet het primair onderwijs de stap die in 2005 al door het voortgezet onderwijs was gezet.

Het voordeel van de ruimere mogelijkheden die nu door de overheveling van het onderhoud zijn gecreëerd, neemt niet weg dat basisscholen blijvend geconfronteerd worden met meer uitgebreide én strengere eisen. Door onvoldoende compensatie in de normvergoedingen is het steeds moeilijker om te voldoen aan de verplichtingen. Scholen klagen al langer dat de bekostiging van onderhoud en aanpassingen uiterst karig is, om niet te zeggen structureel onvoldoende. En ook in de nieuwe wetgeving blijft die vergoeding mager, immers het sobere budget van de gemeente verschuift naar het schoolbestuur. Het is doorschuiven van een probleem vinden scholen, in plaats van het grondig aanpakken van de problematiek. Zij hebben binnen de lumpsum – een totaalbudget voor personeel en materiaal – wel enige mogelijkheid om budgetten onderling over te hevelen, maar vooral bij kleinere

1 D. Broekhuizen (red.), *Scholenbouwatlas. Verbouwen als nieuwe opgave voor basisscholen en kindcentra*, Rotterdam nai010 uitgevers 2015. De genoemde projecten in dit artikel zijn in de *scholenbouwatlas* gepubliceerd. Zie ook www.scholenbouwatlas.nl

2 Het artikel 'Spieken mag' is tevens gepubliceerd in de *Scholenbouwatlas*, 2015, 21-25

3 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES (Wet PO, WEC, PO-BES), in werking 1 januari 2015

scholen is dit vrijwel onmogelijk. Dat een hogere bijdrage het probleem zou verkleinen mag duidelijk zijn, maar dat lijkt op dit moment politiek niet haalbaar. De wetswijziging levert dus maar beperkte speelruimte op.

Doordecentralisatie

Een ander fundamenteel knelpunt betreft de verschillende belangen die er zijn tussen gemeentes en schoolbesturen waar het gaat over de inzet van middelen voor aanpassingen van een onderwijsgebouw en het realiseren van gewenste kwaliteit (Kwaliteitskader).⁴ Voor investeringen voor nieuwbouw en uitbreiding is een schoolbestuur financieel afhankelijk van de gemeente, die daarvoor een zorgplicht heeft. Andere ingrepen komen voor rekening van de school zelf. De keuze voor nieuwbouw, een grote of kleine uitbreiding, renovatie of andersoortige ingrepen is meestal geen eenduidig besluitvormingsproces.⁵ Het vergt een lang traject voor er daadwerkelijk knopen worden doorgesneden. Dat zorgt in de tussentijd – soms jaren – voor veel onzekerheid en het kan tot gevolg hebben dat onderhoud op de lange baan wordt geschoven. Gebouw, kinderen en andere gebruikers zijn hiervan de dupe. Gemeentes hebben de mogelijkheid om bevoegdheden en middelen aan schoolbesturen over te dragen: zogeheten doordecentralisatie. Dat kan veel bestuurlijke drukte en bureaucratie verminderen en tot grotere slagvaardigheid leiden. Voor kleine schoolbesturen die minder zijn toegelast voor dergelijke verantwoordelijkheden, zou krachtenbundeling soelaas kunnen bieden. In sommige gemeentes zoals Nijmegen en Breda is al ervaring met deze vormen van het in één hand leggen van de geldstromen en het opheffen van wat genoemd wordt het *split incentive*. Het idee erachter is dat scholen door meer zeggenschap en *total cost of ownership* zelf een betere afweging kunnen maken.

Renovatie onvoldoende geregeld

Bij de afweging tussen wel of niet verbouwen speelt mee hoeveel jaar het gebouw na de ingreep weer meekan. Bij een ingreep die bedoeld is om een schoolgebouw weer twintig of dertig jaar te gebruiken, kan gesproken worden van groot onderhoud of renovatie. De financiering hiervan is een zeer lastige kwestie, omdat in de nieuwe WPO het begrip 'levensduurverlengende renovatie' niet is opgenomen. Een wettelijke regeling – met daarbij passende criteria en maatregelen voor financiering – was al wel heel lang een wens van partijen in het onderwijsveld. Een advies van de Primair Onderwijsraad uit 2012 om renovatie duidelijker te regelen in wet- en regelgeving is niet opgevolgd.⁶ En evenzo is in 2014 een motie hierover door de Tweede Kamer verworpen.⁷

Uitgangspunt van het rijksbeleid is dat schoolbestuur en gemeentebestuur er lokaal en in onderling overleg uit zullen moeten komen. De overheid wil zo stimuleren dat bij de omgang met onderwijshuisvesting niet alleen een individueel (school)belang speelt, maar ook gemeentelijk op 'voorraadniveau' wordt beoordeeld. Om de betrokken partijen hierin te ondersteunen heeft Ruimte-OK (kenniscentrum voor onderwijshuisvesting en kinderopvang) op verzoek van het ministerie van OCW een brochure gemaakt met tal van keuzemogelijkheden en praktijksituaties voor de aanpak van renovatieopgaves.⁸ Omdat hierin steeds meer ervaringen worden opgedaan, komt hierover meer kennis beschikbaar. Uit praktijkvoorbeelden in de scholenbouwatlas blijkt dat hoogwaardige renovatie een serieus alternatief kan zijn voor sloop en nieuwbouw, zoals de *Dr. Rijk Kramerschool* in Amsterdam uit 1884

(Kodde architecten i.s.m. Martijn van der Hijden, 2011) laat zien.

Wat scholen wel enige lucht biedt, is dat in het vernieuwde Bouwbesluit (2012) de te verbouwen delen, bijvoorbeeld sanitaire voorzieningen, niet hoeven te voldoen aan (strengere) nieuwbouweisen. De regels zijn zodanig versoepeld dat de verbouwde delen minimaal eenzelfde kwaliteits- en veiligheidsniveau moeten hebben als voor de ingreep ('rechts verkregen niveau').

Frisse scholen en verduurzaming

Verbetering van het binnenklimaat en de energieprestaties in bestaande gebouwen is in financieel opzicht onvoldoende structureel geregeld. Daar komt bij dat de eisen hiervoor alleen maar strenger worden; ook in het vernieuwde Bouwbesluit gelden strenge regels ten aanzien van isolatiemaatregelen. Voor een groot deel zijn scholen afhankelijk van incidentele regelingen, zoals eenmalige gemeentelijke programma's voor investeringen in duurzaamheid. Scholen maken daarvan veelal dankbaar gebruik. Zij hebben door dat incidentele karakter echter niet de mogelijkheid de ingreep in ruimer verband te combineren met functionele aanpassingen. Daardoor is het een ad-hoc ingreep en blijft het effect beperkt. Of er is zelfs sprake van een stijging van energieverbruik.

Indien gemeentes voor een meer doordachte, langetermijnaanpak kiezen, kunnen zij scholen de gelegenheid bieden hiermee in hun plannen rekening te houden. Zo kunnen zij de beschikbare financiën beter integreren in een bredere en duurzame aanpak. Op die manier kunnen dan verbetering van binnenklimaat en prestatie-eisen in een integraal ontwerp worden meegenomen. Zo zijn bij de restauratieve aanpak van de *Vijfde Montessorischool Watergraafsmeer* in Amsterdam (Hans Kuiper i.s.m. André van Stigt, 2011) functionele aanpassingen doorgevoerd in samenhang met verbetering van het binnenklimaat. *Brede school de Zeeheld* (Snelder architecten, 2009) is aan de achterzijde ingrijpend aangepast, terwijl de kwaliteit van de bestaande voorzijde wordt gekoesterd. Bij *OBS De Wilgenstam* in Rotterdam (Sustinno, 2011) stond het verbeteren van energieprestaties voorop en is het casco ingrijpend aangepakt.

Monumentale schoolgebouwen

De aanpassing van bijzondere, historische gebouwen en gemeentelijke of rijksmonumenten is een complexe opgave. Daarbij komt dat de beschikbaarheid van financiën vaak onvoorspelbaar is en sommige problemen of eisen pas gedurende het proces naar voren komen. Onderhoud van dergelijke gebouwen kost gemiddeld dertig procent meer, maar dit wordt niet door de lumpsumregeling gedragen. Die is immers leerlingafhankelijk en niet gebouwfafhankelijk.

Ook hier moet in de praktijk de oplossing worden gezocht in maatwerkafspraken tussen schoolbestuur en gemeente. Het beste voor renovatie of verbouw van een monument is een integrale werkwijze, waarbij door gemeente en gebruikers – en bij rijksmonumenten de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed – een gezamenlijk standpunt wordt ontwikkeld. Door een zorgvuldige omgang met bestaande architectonische en ruimtelijke kwaliteiten, toepassing van nieuwe ontwerpoplossingen voor hedendaags gebruik en slimme financiering kan een beter resultaat worden bereikt. Voorbeeld hiervan is *Huis van de Heuvel* in Breda, waar een naaorlogse kerk is herbestemd en uitgebreid tot een brede school met buurthuis (Atelier PRO, 2012). De naaorlogse school *OBS De*

- 4 Vanwege het ontbreken van samenhang tussen kwaliteit en bekostiging heeft de PO-Raad samen met de VNG de afgelopen jaren gezocht naar een actualisatie van kwaliteitscriteria uit de jaren tachtig. In samenwerking met schoolbesturen en gemeenten is een kwaliteitskader voor de huisvesting van het basisonderwijs ontwikkeld die helpt keuzes en afspraken te maken over de gewenste kwaliteit van het gebouw en inzicht te krijgen in het bijbehorende financiële plaatje. Kenniscentrum Ruimte-OK, *Kwaliteitskader Huisvesting Basisonderwijs*, 2015
- 5 Het is niet duidelijk op welk moment een school toe is aan (ver)nieuwbouw. Er is wel een meting van de staat van onderhoud, om te kijken of een gebouw voldoet aan de onderhoudsnorm (de NEN2767 norm). Als een schoolbestuur goed onderhoud laat plaatsvinden, kan van een onvoldoende staat van onderhoud geen sprake zijn
- 6 Brief PO-Raad aan ministerie van OCW, 10 mei 2012
- 7 De motie (33663-nr 8) van Kamerlid Loes Ypma om renovatie te verankeren in richtlijnen is 18 februari 2014 verworpen door de Tweede Kamer
- 8 Ruimte OK, (*Anders*) *renoveren. Ruimte voor Lokaal Maatwerk*, Eindhoven 2015

Viindervallei in Amersfoort kreeg nieuw leven ingeblazen in het bredere kader van de wijkverbetering in Kruiskamp (Frencken Scholl Architecten, 2010).

Na groei en nieuwbouw, nu leegstand en krimp

Na jaren van uitbreiding en nieuwbouw ondervinden veel gemeentes nu steeds duidelijker een periode van stagnatie of krimp. Bestaande gebouwen aanpassen aan een teruglopend leerlingaantal en afstoting of hergebruik is niet alleen een bestuurlijke en organisatorische puzzel; het is ook een ontwerpogave. Scholen moeten op zoek naar vernieuwende en creatieve oplossingen, terwijl zij daarmee vanzelfsprekend geen ervaring hebben. Een oplossing voor vrijgekomen ruimte kan zijn verhuur aan derden, maar de regels hiervoor zijn onduidelijk. Hier ligt een belangrijke mogelijkheid om samen met gemeentes op te trekken.

Gemeentes kunnen scholen ondersteunen met aanvullende expertise. De Wet innovatieve experimenteerruimte biedt de mogelijkheid voor speciale bekostigingsarrangementen.⁹

Krimp en leegstand dienen vooral op een schaalniveau hoger dan dat van de school te worden geanalyseerd én aangepakt. Naar de mening van de Onderwijsraad is de gemeente hiervoor de aangewezen partij.¹⁰ De gemeente kan hierin het voortouw nemen door de regie te nemen, bereid te zijn tot samenwerking met andere gemeentes en een duidelijke gebiedsvisie op te stellen. In Zijtaart, gemeente Veghel, is volgens een dergelijke werkwijze de oude school gesloopt om ruimte te maken voor woningen en is een bestaand kloostercomplex herbestemd tot school – **Basisschool Edith Stein** – en wijkhuis met brede functies (Leenders architecten, 2011). Zo'n gebiedsvisie is een voorwaarde om gebruik te kunnen maken van een nieuwe mogelijkheid in het Besluit Omgevingsrecht (BOR), het zogeheten besluit *Quick Wins*.¹¹ Dat besluit biedt een versnelde procedure om af te wijken van het bestemmingsplan; zo kan bijvoorbeeld eerder duidelijkheid worden verkregen over mogelijkheden voor verhuur.

Onderlinge samenwerking tussen scholen kan eveneens perspectief bieden. Door samen op te trekken en oog te hebben voor een breder belang kan leegstand effectiever het hoofd worden geboden. In gezamenlijkheid – fusie of anderszins – liggen soms meer mogelijkheden voor een goede afstemming met andere maatschappelijke instellingen, zoals voor zorg, cultuur of sport. Krimp-problematiek kan zo de ontwikkeling van (integrale) kindcentra versnellen. Daarvoor zullen de bestaande verschillen in bekostigingssystematiek tussen onderwijs en opvang overbrugd moeten worden. In het advies 'Grenzen aan kleine scholen' suggereert de Onderwijsraad gemeentes ook het bedrijfsleven als mogelijke partij te overwegen.¹² Denk bijvoorbeeld aan de inpassing van een supermarkt in het gebouw van een basisschool, zoals in Everdingen, waar met behulp van leerwerkplekken in twee voormalige lokalen een winkel en andere dorpsfuncties draaiende worden gehouden. Op die wijze kunnen sociale en commerciële voorzieningen in krimpende gebieden aanwezig blijven.¹³

Kinderopvang

Met de integratie van kinderopvang in het primair onderwijs is het laatste decennium ervaring opgedaan.¹⁴ Tal van basisscholen stelden arrangementen op die onder meer gestalte krijgen in – al dan niet integrale – kindcentra (IKC). De deelnemende partners van IKC's zijn ervan

overtuigd dat inhoudelijk voordeel kan worden behaald, zoals goede doorlopende leerlijnen. Het primair onderwijs dient daarbij de strengere eisen te accepteren die voor kinderopvang gelden. Voor gemeenschappelijke ruimtes gelden de strenge(re) regels van de kinderopvang, zoals bescherming tegen verwarmingselementen, vingersafes op de deuren en de afscherming van de wandcontactdozen. Voor het speelplein moeten de kinderopvang, peuter-speelzaal en basisschool over afzonderlijke buitenruimtes beschikken. Ook dat vergt een investering en daarom vormen die kosten soms een belemmering. Anderzijds biedt het IKC in financieel opzicht kansen. Ouders leveren immers een bijdrage voor de opvangdienst. Indien de organisatie zo wordt ingericht dat de huuropbrengst weer wordt geïnvesteerd in het gehele gebouw, levert dat profijt op. Als de school het initiatief neemt tot de oprichting van een kinderopvang (met eigen middelen) en niet een marktpartij inschakelt, dan blijft de opbrengst binnen het IKC.¹⁵ Hier zit overigens wel een risico in voor de school. Indien het aantal kinderen dat zich aanmeldt terugloopt, komt de investering in gevaar. Dat kan bijvoorbeeld als de overheid verder bezuinigt op de bijdrage in de kinderopvang.

In plaats van de IKC's met vergaande ruimtelijke, organisatorische en financiële integratie, zijn ook lichtere scenario's denkbaar. In bestaande basisscholen kunnen ruimtes voor dubbel gebruik geschikt gemaakt worden, vaak door even simpele als doeltreffende ontwerpoplossingen. In de ochtenden maakt de school en 's middags maakt de buitenschoolse opvang (BSO) gebruik van de ruimte. **Brede basisschool De Kameleon** in Heenweg beschikt over dergelijke ruimtes voor gemeenschappelijk gebruik. Speciaal ontworpen kasten ondersteunen het gebruik door verschillende groepen (Stoom architectuur, 2012).

Mogelijke voordelen van deze werkwijze: er wordt optimaal gebruikgemaakt van het gebouw, het levert inkomsten op voor de school, het is goedkoper voor de opvang (dan een eigen lokaal) en het vergt een relatief lage investering. Het voordeel van lichte scenario's is bovendien dat als de BSO de huur opzegt (stopt vanwege teruglopend aantal kinderen), de school niet met een leeg gebouwdeel of lokaal achterblijft. Gemeentes zouden dergelijk medegebruik kunnen bevorderen door te zorgen voor een garantiestelling voor het geval een andere huurder voortijdig vertrekt. Zo'n regeling verkleint het risico voor scholen en stimuleert gemeentes zelf in voorkomen de gevallen te zoeken naar een nieuwe medegebruiker. Zij hebben, meer dan scholen, een breder blikveld en een grotere slagkracht.

Functieverbreiding en passend onderwijs

Bij functieverbreiding is net als bij de kinderopvang sprake van lusten en lasten. Enerzijds is het proces van functieverbreiding zoals bij de realisatie van brede scholen, multifunctionele accommodaties, kindcentra en zogenaamde kulturhusen tijdrovend en duur. Anderzijds biedt samenwerking nieuwe perspectieven voor zowel de school als andere partijen. Vertaling van specifieke én gemeenschappelijke wensen in een geslaagd ontwerp zorgde in Friesland voor kwaliteitsverbetering van de voorzieningen: het **dorpschoolhuis in Pingjum** (Theo Kupers architecten 2012). In de kern Notter-Zuna is door de realisatie van een kulturhus bij een basisschool een gymzaal gerealiseerd: **School met de Bijbel en Kulturhus Irene** (4D architecten, 2008). Daardoor hoeven de kinderen niet meer met de bus naar een gymzaal in de naburige kern. Het geld voor het kultur-

⁹ Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs, *Staatsblad*, jaargang 2012, nr 340

¹⁰ Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen, Sterk en pluriform onderwijs in tijden van krimp*, Den Haag 2013

¹¹ Wijziging van het Besluit Omgevingsrecht, besluit 4 september 2014, in: *Staatsblad*, jaargang 2014, nr. 333

¹² Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen, Sterk en pluriform onderwijs in tijden van krimp*, Den Haag 2013

¹³ De winkel annex ontmoetingsplek in de Regenboogschool in Everdingen, een initiatief van Stichting Vitaal Dorp gestart in 2013

¹⁴ Motie Van Aartsen-Bos over voor- en naschoolse opvang, aangenomen in 2007

¹⁵ Nieuwbouw De Wijde Wereld, Uden, sinds 2012



hus was onder meer afkomstig van de opbrengst van de grond van het oude dorpshuis.

De integratie van leerlingen met een zorgbehoefte in het regulier onderwijs kan als een specifieke variant van een functieverbreiding worden beschouwd. Het norm-budget voor aanpassingen die ten behoeve van leerlingen met een beperking worden uitgevoerd, zoals een mindervalidentoilet, lift, ruimere klassen of specifieke werkplekken, is niet ruim. Schoolbesturen dienen een deel van hun reguliere vergoeding aan de aanpassing te besteden. Grotere scholen zijn hiertoe mogelijk wel in staat indien zij voldoende gereserveerd hebben, maar voor kleinere scholen is dit nauwelijks realistisch. Een andere werkwijze is dat scholen specialiseren en binnen een samenwerkingsverband afspraken maken, zoals in de verbouwde **Brede school De Laar West** in Arnhem (GAJ architecten, 2012). Deze multifunctionele accommodatie die is ontstaan uit een samenvoeging van twee naoorlogse schoolgebouwen, legt zich toe op een specifieke groep kinderen (in een bepaald cluster).

De functieverbreiding is voor de school wel tijdrovend en vergt een complex overlegtraject, maar biedt ook extra mogelijkheden. Door kosten en baten voor een structuurverandering (wijkverbetering, plattelandsverbetering) als een geheel te bezien, ontstaan nieuwe kansen. De school moet dan wel een meerwaarde in het vooruitzicht hebben. De gemeente dient in haar regiefunctie een goede balans te bewaken tussen bredere voorzieningen en onderwijs, en bereid zijn te investeren in creativiteit en doorzettingsvermogen, want zij zal in de meeste gevallen de kar moeten trekken. Voorbeeld van een dergelijk ambiti-

eus project is **Brede school Nieuwstraat** (Arconiko Architecten, 2009). Door herschikking van functies en herbestemming van een jarenzeventig gebouw was behoud van twee basisscholen en kinderopvang in de binnenstad van Rotterdam mogelijk.

Digitalisering, nieuwe media

De laatste jaren zien we de toename van digitale media in het onderwijs, zoals *smartboards* en *netbooks*. Aparte plekken voor leerling en leerkracht zijn niet meer weg te denken uit de basisschool. Als we leerlingen willen voorbereiden op de wereld buiten de school, zal het onderwijs de integratie van moderne media in het onderwijsproces verder moeten doorontwikkelen. Ruimtelijke aanpassing van het gebouw, zoals het creëren van werkplekken in de nabijheid van de groepsruimte en computerlokalen, vergt investeringen die ten laste komen van de school die hiertoe de geringe eigen bestedingsvrijheid kan benutten. Voorzichtigheid bij de keuze voor een ingrijpende en bouwkundige ingreep is wel op zijn plaats als deze heel specifiek is. Ontwikkelingen gaan zeker op dit punt snel, waardoor behoeftes aan bijvoorbeeld een computerlokaal al weer in korte tijd kunnen wijzigen in bijvoorbeeld een draadloos netwerk, zodat in het hele gebouw met digitale media gewerkt kan worden. Een bredere (ontwerp)benadering die rekening houdt met flexibiliteit kan voorkomen dat een ingreep alweer snel achterhaald blijkt.

Creativiteit en doorzettingsvermogen

Wie de belemmeringen in wet- en regelgeving bij verbouwingen overziet, begrijpt de roep van vele partijen in het

Bestaand zusterhuis uit 1928 herbestemd en uitgebreid tot nieuwe centrale buurtvoorziening. Brede school De Waterhoef, Oisterwijk, DAT architecten, 2011 (foto Petra Appelhof)

veld om te komen tot een fundamentele stelselherziening en structurele verhoging van de budgetten. Voor schoolbesturen en gemeentes blijft het een worsteling om effectief met de gedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden om te gaan. En al lijkt het in tegenspraak te zijn met de steeds strengere en uitvoerigere eisen – hetzij van overheidswege, hetzij voortvloeiend uit actuele gebruikerswensen – ook de sobere financiën zullen schering en inslag blijven. Structureel doorrekenen van aantoonbaar hogere kosten in de normvergoeding ligt niet in het verschiet. Verandering via de officiële route is een lange bestuurlijke en politieke weg.

Scholen zetten zich elke dag weer in om in hun gebouw het beste onderwijs, zorg en aandacht te geven aan de kinderen. De ontwikkelingen in ogenschouw nemend, krijgen ze nu meer zeggenschap over de huisvesting en meer handelingsvrijheid. Het brengt ze in de positie om het initiatief meer naar zich toe te trekken, ook voor het gebouw. Trends in beleid en regelgeving gaan in de richting van meer beslisruimte aan de gemeente en de school, zodat lokaal afwegingen gemaakt kunnen worden. Het Bouwbesluit geeft nu meer mogelijkheden om bepaalde aanpassingen en vernieuwingen ruimtelijk in een slim ontwerp te kunnen op te lossen. De huidige wetgeving biedt ruimte om een eind te maken aan de nadelen die kleven aan de scheiding van budgetten voor materiële instandhouding en andere onderwijsvoorzieningen. En er zijn mogelijkheden om per gemeente maatwerkafspraken

te maken met schoolbesturen voor (vrijwillige) doordecentralisatie, zodat scholen de gelden meer in één hand hebben.

Wat betekenen al deze nieuwe condities voor de basisscholen en kindcentra? De opgaves laten zich als volgt benoemen.

- *Lokaal en regionaal* de wensen en daaruit voortvloeiende eisen in kaart brengen en gezamenlijk oplossen door op zoek te gaan naar *maatwerk* – dat zal meer en meer de toekomst bepalen.
- De ontwikkelingen laten zien dat *verstandig en soepel omgaan met bestaande regelgeving en financiering* perspectieven biedt.
- Scholen kunnen een tweede, duurzaam leven krijgen door een *goede energiehuishouding en slim ontworpen vernieuwingen* voor actueel gebruik, waarbij aandacht is besteed aan de *bestaande architectonische en ruimtelijke kwaliteit*.
- Door te kiezen voor een *brede, integrale benadering* is een zorgvuldige aanpak mogelijk van de bestaande gebouwenvoorraad.

Het vergt van lokale overheden en van kindcentra en scholen een grote inzet, kennis van zaken, creativiteit en doorzettingsvermogen om die kansen te benutten. Zo kunnen nieuwe praktijken groeien.

De juridische kaders bij scholenverbouw

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Dr.mr. Michel Geertse

9

Scholenverbouw is complexe materie. Schoolbesturen klagen sinds jaar en dag over ontoereikende normvergoedingen, onwerkbaar bouwvoorschriften en stroperige procedures. Dat is ook in Den Haag doorgedrongen. In onze nieuwe participatiemaatschappij leunt de overheid op burgers en het maatschappelijk middenveld om haar beleidsdoelen te realiseren. Eigen initiatief moet gekoesterd worden, niet gesmoord worden. In het ruimtelijk domein vertaalt dit zich in een verschuiving van 'rigide' voorschriften en procedures naar 'minimale' regels die de maatschappij, dus ook verbouwende scholen, in staat stellen overheidsdoelen te realiseren. In juridisch jargon: het juridisch kader verschuift van een grammaticale naar een teleologische interpretatie. Ook bij de financiële kaders bespeuren schoolbesturen de invloed van de participatiemaatschappij. Vanuit overheidswege zal er geen extra geld beschikbaar gesteld worden. Wel zien we ook hier versoepeling, bundeling van geldstromen (denk aan overheveling buitenonderhoud) en het stimuleren van alternatieve financiering (schatkistbankieren, door-decentralisatie, promoten pps/geïntegreerde contracten en dergelijke) die schoolbesturen in staat moeten stellen zelf initiatief te nemen. De participatiemaatschappij draait niet alleen om eigen initiatief, maar ook om eigen verantwoordelijkheid. Zich bewust onttrekken van verantwoordelijkheden (denk aan de btw-besparende scholenconstructies) wordt aan banden gelegd.

Bouwbesluit

Alle verbouwingen van het schoolgebouw moeten voldoen aan het vigerende Bouwbesluit. Dat leverde onder het oude Bouwbesluit uit 2003 de nodige problemen op. Verbouwingen moesten in principe voldoen aan de nieuwbouweisen. Wanneer het redelijkerwijs niet mogelijk was om hieraan te voldoen, kon voor een aantal aspecten bij de gemeente een ontheffing aangevraagd worden. Doorgaans raadpleegde B&W de lokale brandweer alvorens een ontheffing te verlenen. Gevolg: onwerkbaar voorschriften (nieuwbouwniveau, dan wel aanvullende voorwaarden bij ontheffing), grote verschillen tussen gemeenten en onzekerheid voor het schoolbestuur (Veldman, To 2013).

Het Bouwbesluit 2012 introduceert eisen voor verbouw. Voor de meeste onderdelen die tijdens een verbouwing aangepast worden geldt het prestatieniveau 'rechts verkregen niveau', waarbij de voorschriften voor bestaande bouw als ondergrens en de voorschriften voor nieuwbouw als bovengrens gelden. Praktisch gezien betekent dit dat de situatie na de bouwkundige ingreep niet

slechter mag zijn dan voor de verbouw. Voor een aantal aspecten (bijvoorbeeld isolatie) geeft het Bouwbesluit specifieke prestatie-eisen voor verbouw. Bij herbestemming zijn in eerste aanleg de eisen voor bestaande bouw van de nieuwe functie (bijv. onderwijs, kinderopvang) van toepassing. Als hier niet aan wordt voldaan of indien men om andere redenen aanpassingen wil aanbrengen, dan zijn voor de veranderingen de eisen voor verbouw van toepassing (Ministerie BZK 2012b; Stadig, Minderhoud 2014).

Schoolbesturen kunnen nu voor hun verbouwpoging zelf het verplichte minimumprestatieniveau vaststellen in het Bouwbesluit en zijn niet meer afhankelijk van gemeentelijke willekeur. De gemeente kan in beginsel geen aanvullende eisen formuleren bovenop de prestatie-eisen van het Bouwbesluit (Hoop 2014). Over het algemeen zijn de prestatie-eisen voor verbouw in het Bouwbesluit 2012 laag. De voorgeschreven prestatieniveaus corresponderen lang niet altijd met het gewenste comfort.

Wanneer het niet mogelijk is om aan het voorgeschreven prestatieniveau te voldoen biedt het Bouwbesluit 2012 de mogelijkheid om een gelijkwaardig alternatief aan te bieden (Ministerie BZK 2012a). De problematiek om gelijkwaardigheid (bewijslast en kosten) aan een voorgeschreven NEN-norm te voldoen is een bekend gegeven (Ashcroft, Van Rijsewijk, Mans 2014). Maar we moeten ons niet blindstaren op technische normen. Het Bouwbesluit 2012 introduceert een teleologische toets, dat wil zeggen dat het gelijkwaardige alternatief het doel moet beantwoorden dat het Bouwbesluit voor ogen heeft. Gelijkwaardige alternatieven worden 'Bouwbesluit-breed' getoetst; een alternatief om aan bijvoorbeeld een isolatienorm te voldoen, moet uiteraard ook voldoen aan eisen ten aanzien van onder andere brandveiligheid en constructie. Het is in beginsel aan de initiatiefnemer (het schoolbestuur) om de gelijkwaardigheid van een aangeboden alternatief aan te tonen, maar het bevoegd gezag zal bij afwijzing van het alternatief deze afwijzing wel inhoudelijk moeten motiveren (Huijzer 2013a).

Ook al voldoet de verbouwing aan het Bouwbesluit, toch kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen de verbouwing indien zij overlast ondervinden. Gedacht kan worden aan een uitbouw die daglichttoetreding bij de burens belemmert of een ingrijpende verbouwing waarbij de routing van het schoolgebouw wijzigt en achteruitgang hoofdingang wordt, hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering van bedrijven die achter het schoolgebouw gesitueerd zijn. Bij vergunningplichtige verbouwingen kunnen zij bezwaar aantekenen tegen de

verleende omgevingsvergunning. Bij vergunningvrije verbouwingen kunnen gedupeerde belanghebbenden de verbouwing aanvechten via het burencrecht uit het Burgerlijk Wetboek. Het is derhalve zaak om bij verbouwprojecten tijdig mogelijke nadelige consequenties voor de omgeving in ogenschouw te nemen en tijdig de dialoog aan te gaan met relevante belanghebbenden om frustrerende bezwaarprocedures te voorkomen.

Monumentenwet en Welstandtoets

Soms heeft de te verbouwen school een monumentstatus en is derhalve een monumentenvergunning vereist voor de verbouwing. In de praktijk manifesteert zich nog altijd een spanningsveld tussen instandhouding van monumentale waarden enerzijds en eigentijdse gebruiksvoorwaarden en financiering anderzijds (Coenen et al. 2008). De lumpsumregeling houdt geen rekening met de financiële consequenties van onderhoud aan en de exploitatie van een monument. Daardoor ontstaat het risico dat middelen die voor onderwijs zijn bedoeld naar de exploitatie en instandhouding van het monument gaan. Gezien de verscheidenheid van monumentale gebouwen, laten de aanvullende kosten zich lastig normeren. Naast de kosten van exploitatie en onderhoud is er het probleem van de financiering van restauraties, verbouwingen en aanpassingen. Er is hierin geen duidelijk beleid herkenbaar.

Er is behoefte aan een eenduidige regeling voor de toekenning van middelen, waarbij restauratie en aanpassing gezien worden als tenminste gelijkwaardig aan nieuwbouw. De regeling van BRIM (Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten)-subsidie speelt hierin slechts een beperkte rol. De bedragen die via de standaard BRIM-regeling toegekend kunnen worden staan niet in verhouding tot de extra administratie en werkelijke meerkosten. Ook zijn er nog de achterstandsregelingen en overige bijzondere monumentenregelingen. Deze zijn mogelijk onvoldoende bekend, en ook hier is er geen zekerheid dat de gevraagde financiën uiteindelijk toegekend zullen worden en/of in verhouding staan tot de kosten en eisen. Een separate aanvraagprocedure, waarbij een duidelijke plantechische en financiële onderbouwing in een vroeg stadium worden ingediend, zou uitkomst kunnen bieden. Dit geeft duidelijkheid aan de initiatiefnemer en bovendien wordt een goede toets op noodzakelijkheid en billijkheid van de investering in relatie tot de ingreep mogelijk.

Veel gemeenten hebben een welstandscommissie, stadsbouwmeester of kwaliteitsteam die de uiterlijke verschijningsvorm van een (ver)bouwproject toetsen aan de geldende gemeentelijke richtlijnen voor ruimtelijke kwaliteit (welstandsnota) wanneer een omgevingsvergunning aangevraagd wordt (Van Assen, Van Campen 2014). Als de uiterlijke verschijningsvorm van het bouwwerk verandert door de verbouwing is het derhalve verstandig om het welstandsbeleid tijdig te bestuderen en in de overwegingen mee te nemen.

Bestemmingsplan

In geval van een transformatie van bestaand vastgoed tot schoolgebouw is er sprake van een functiewijziging die niet altijd verenigbaar is met het vigerende bestemmingsplan. Met de invoering van de permanent Crisis en Herstelwet en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) en Besluit Omgevingsrecht (BOR) (recente aanpassingen zijn op 1 november 2014 in werking getreden) zijn de

mogelijkheden om hetzij tijdelijk, hetzij voor bestaande gebouwen permanent van het bestemmingsplan af te wijken sterk verbeterd (Stadig, Minderhoud 2014). Voor beide gevallen geldt voortaan als hoofdregel de reguliere voorbereidingsprocedure als bedoeld in paragraaf 3.2 Wabo, waar voorheen vrijwel altijd de uitgebreide voorbereidingsprocedure doorlopen moest worden. Dat verkort de procedure. Het bevoegd gezag moet in beginsel binnen acht weken op de aanvraag voor een omgevingsvergunning beslissen (de wet biedt de mogelijkheid om de beslistermijn met maximaal zes weken te verlengen). Is er dan nog niet besloten, dan is de omgevingsvergunning van rechtswege verleend. In de tweede plaats is bij de reguliere procedure geen ruimtelijke onderbouwing nodig, waardoor voor veel herbestemmingen ook de meeste formele onderzoekverplichtingen komen te vervallen. De gemeente mag volstaan met een toets aan 'een goede ruimtelijke ordening', hetgeen niet wegneemt dat het besluit deugdelijk moet zijn gemotiveerd, zorgvuldig voorbereid en in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ten aanzien van de belangenafweging die in dit kader nodig is komt aan B&W in beginsel een ruime mate van beleidsvrijheid toe.

Arbowet

Het verbouwende schoolbestuur krijgt ook te maken met de Arbeidsomstandighedenwet. De wettelijke Arbo voorschriften beschrijven slechts hoofdlijnen, maar zijn nader uitgewerkt in de Arbo-catalogus PO. De opties om bij een verbouwing van een schoolgebouw aan alle Arbo voorschriften te voldoen zijn beperkt en kostbaar (Redactie 2012; Berdowski, Vennekens 2008). Volgens de Algemene Onderwijsbond geeft de catalogus normen om te helpen, niet om scholen te frustreren. Afwijken moet kunnen, mits goed gemotiveerd, ook naar de Arbeidsinspectie, en met instemming van de medezeggenschapsraad. De VO-raad sluit zich hierbij aan. De Arbonormen moeten teleologisch geïnterpreteerd worden. Parallellen met het gelijkwaardig alternatief van het Bouwbesluit 2012 zijn duidelijk te bespeuren. Het gaat er niet om dat aan strikte technische eisen voldaan wordt, maar dat het doel dat deze normen beogen, een veilige en gezonde werk- en leeromgeving, bereikt wordt, desnoods op een andere manier. Een bijzonder aandachtspunt is veiligheid van leerlingen en personeel wanneer het schoolgebouw in gebruik blijft tijdens de verbouwing. De school heeft een zorgplicht.

Financiering

Met betrekking tot de (ver)bouw van scholenbouw manifesteren zich in principe twee problemen. Enerzijds worden de normvergoedingen die van overheidswege verstrekt worden onvoldoende geacht om de scholenbouwopgave die er ligt te bekostigen. Hier moet wel de kanttekening geplaatst worden dat in de huidige markt prijzen onder druk staan, waardoor er meer ruimte is. Tevens zoeken initiatiefnemers mogelijkheden om bij te plussen: de zogeheten 'potjescultuur'. Anderzijds is met de decentralisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid een strikte scheiding van geldstromen ontstaan. Schoolbesturen ontvangen van het rijk een lumpsumvergoeding voor beheer en exploitatie van het schoolgebouw. Sinds januari 2015 zijn zij verantwoordelijk voor groot onderhoud en aanpassingen. Geldstromen voor (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding en constructiefouten lopen via de gemeente. Er is een strikte scheiding tussen vergoeding van initiële kosten en beheerskosten bij scholen(ver)bouwpro-

jecten. Scholen hebben relatief weinig ruimte om extra te investeren aan het begin van het (ver)bouwproject, terwijl zo'n extra investering zich dubbel en dwars kan terugverdienen tijdens de beheerfase (Arkesteijn, Steijns, De Vries 2009).

Schoolbesturen willen verbouwkosten graag verhalen uit de geldstromen via de gemeente. Anders moet de verbouwing uit de reserves en/of een gedeelte van de lumpsum betaald worden, geld dat het schoolbestuur liever in onderwijs investeert. De Wet Primair Onderwijs bepaalt limitatief de voorzieningen die het schoolbestuur bij de gemeente kan aanvragen. Na de rampen in Volendam (cafébrand, 2001) en Enschede (vuurwerkramp 2000) zijn de brandveiligheidsvoorschriften stevig opgekrikt. Dat betekende ook voor scholen een aanzienlijke kostenpost, die het schoolbestuur blijkens de jurisprudentie maar uit de lumpsum moest bekostigen. Verplichte aanpassingen op grond van de aangescherpte Arboret zouden blijkens de jurisprudentie wel voor bekostiging van gemeentewege in aanmerking moeten komen (Peters 2003a en 2003b). Met de doorgevoerde wetswijziging (januari 2015) waarbij het buitenonderhoud naar de scholen doorgedecentraliseerd wordt, is naar verwachting meer investeringsruimte voor schoolbesturen ontstaan.

Een groot probleem is dat een structurele aanpassing om bestaande schoolgebouwen (of te transformeren bestaand vastgoed) levensloopbestendig te maken niet gelijkgesteld is met vervangende nieuwbouw en ook niet gedekt wordt door de limitatieve lijsten van onderhoud en aanpassingsvoorzieningen. Voor veel voorzieningen zouden de schoolbesturen zelf op moeten draaien. Toch sprong de gemeente in het verleden regelmatig financieel bij, onder meer in het kader van de aangescherpte brandweereisen (Peters 2003b). In 2005 merkt een deskundige terecht op dat de scholenbouw gepolitiseerd is door de decentralisatieoperatie (Schraven, 2005). Het is voor een anonieme ambtenaar in Den Haag veel eenvoudiger

om een aangevraagde voorziening af te wijzen dan voor een lokale wethouder. De gemeente houdt weliswaar een algemene zorgplicht, maar het is nog maar afwachten in hoeverre de gemeente bereid en in staat is om bij te springen bij een verbouwing van een school na de overheveling van het buitenonderhoud vanaf 1 januari 2015.

In de huidige participatiemaatschappij ligt het niet voor de hand dat de normvergoedingen op korte termijn drastisch verhoogd zullen worden. Wel zijn duidelijke tendensen te bespeuren die de schoolbesturen in staat moeten stellen zelf initiatief te nemen bij de (ver)bouw van hun school binnen de krappe financiële kaders. Vrijwillige doordecentralisatie (Ecorys 2009) en aanmoediging van publiek-private samenwerking en geïntegreerde contracten (Schraven, Van Leent 2009; SCS 2011), schatstankieren (TK 2013-2014) en dan nu de overheveling van het buitenonderhoud, maakt het schoolbesturen mogelijk om geldstromen te bundelen en zodoende extra te investeren in de initiatieffase om voordelen in de beheerfase te behalen.

Renovatie

Verbouwende schoolbesturen lopen op tegen onduidelijkheden met betrekking tot de renovatie van hun school. Het begrip 'renovatie' wordt niet als zodanig genoemd in relevante regelgeving. In de praktijk worden uiteenlopende definities gegeven voor het begrip, variërend van groot onderhoud tot een structurele upgrade om het onderwijsgebouw levensloopbestendig te maken. Het betreft altijd bouwkundige ingrepen aan een bestaand gebouw. Dit betekent dat de renovatie van het onderwijsgebouw in ieder geval moet voldoen aan de relevante verbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2012. Het minimum prestatieniveau voor de meeste bouwkundige aspecten is 'rechtens verkregen niveau'. De bekostiging van de renovatie is een lastiger verhaal. De WPO kent uitsluitend de huisvestingsvoorzieningen onderhoud, aanpassing



Afstemming tussen integrale wijkvernieuwing en onderwijs. De realisatie van Spilcentrum De Barrier hangt samen met de herstructurering van de wijk. Spilcentrum De Barrier in Woensel-West, Eindhoven, Architecten En En, 2012 (foto Bas Gijselhart)

en (ver)nieuwbouw. Na de overheveling per 1 januari 2015 zijn onderhoud en aanpassingen voor rekening van de school; (ver)nieuwbouw is en blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente. Bouwkundige ingrepen onder de noemer renovatie die kwalificeren als onderhoud of aanpassing zijn dus voor rekening van het schoolbestuur.

Structurele upgrades (Cebeon 2012) zijn lastiger toe te rekenen. Staatssecretaris Dekker (2013) stelt terecht dat deze categorie een tussenvorm tussen onderhoud/aanpassing van het bestaande gebouw enerzijds en (ver)nieuwbouw anderzijds vormt. De gemeente heeft zelf geen baat bij een exploitatieverlagende upgrade (EIB 2013), maar zij heeft wel een algemene zorgplicht. Staatssecretaris Dekker (2013) stelt dat gemeente en schoolbestuur in onderling overleg afspraken moeten maken over verdeling van kosten. Er wordt 'ruimte gelaten voor het gesprek op lokaal niveau'. Gemeenten kunnen een voorziening voor renovatie opnemen in de gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting (Rekenkamer Vallei en Veluwerand 2011).

Fiscaliteit

Gemeenten maken graag gebruik van BTW-besparende constructies voor scholenbouw. De rechter heeft daar echter paal en perk aan gesteld (Ceelen 2013; Snoeren 2013). Hof Arnhem was van oordeel dat er sprake was van misbruik van recht met betrekking tot twee nieuw gebouwde scholen. Naar het oordeel van het hof had de belastinginspecteur aannemelijk gemaakt dat de gemeente het schoolmodel voor nieuwbouw had opgezet om een (substantieel) belastingvoordeel te verkrijgen. Twee verbouwde scholen konden wel door de beugel (Hof Arnhem, 2013).

Bij de verbouwingen werd door de gemeente met de desbetreffende onderwijsinstelling een bedrag voor de verbouwing afgesproken. Vervolgens besteedde de gemeente de werkzaamheden uit aan een onderaannemer waarvoor de gemeente een veel hoger bedrag betaalde. De gemeente liet ook twee schoolgebouwen bouwen. Daar gebeurde in wezen hetzelfde. De gemeente verkocht de scholen aan een nieuw opgerichte stichting voor een fractie (ca. een tiende deel) van de bouwkosten. Het bestuur van de stichting bestond uit twee leden van de verschillende schoolbesturen die tezamen een derde bestuurslid konden benoemen. De stichting verhuurde de schoolgebouwen aan de scholen en ontving daarbij de huur voor vijf jaar vooruit. De vooruitbetalingen waren iets hoger dan de verkoopprijzen van de scholen aan de stichting. De belastinginspecteur ging niet akkoord met de voormelde btw-besparende modellen en ging tot naheffing over van de aan de gemeente teruggegeven btw in verband met de bouw en verbouwing van de scholen.

Auteursrecht

Op veel oudere schoolgebouwen rust nog een volledig auteursrecht. Dat levert in de praktijk soms de nodige problemen op wanneer de oorspronkelijk architect zich verzet tegen de verbouwing of een exclusief recht op de verbouwopdracht claimt. Het auteursrecht is een recht ter bescherming van de goede naam van de architect en de integriteit van zijn ontwerp (Heeger 2014). Op grond van het auteursrecht kan de architect zich verzetten tegen aantasting van zijn goede naam en/of verminking van zijn ontwerp. Dit verzetrecht is niet absoluut, maar wordt begrensd door de beginselen van redelijkheid en billijkheid. Een volledig auteursrecht is geen exclusief recht in de zin van de Europese aanbestedingsrichtlijnen dat het recht-

vaardigt om de opdracht direct één op één aan de oorspronkelijk architect te gunnen. Wanneer een verbouwing opgaaf speelt, is het verstandig om in een vroeg stadium in overleg te treden met de oorspronkelijk architect om diens goede naam en integriteit van diens ontwerp te borgen. Gaat de architect hier niet op in, dan wordt het voor hem juridisch gezien lastig om in een later stadium in redelijkheid een beroep te doen op zijn verzetsrecht. De gedragscode van de BNA schrijft voor dat architecten bij een verbouwing in overleg treden met de oorspronkelijk architect. Langs deze weg kan afstemming met het auteursrecht van de oorspronkelijk architect ook geborgd worden.

Aanbestedingsrecht

Schoolbesturen klagen ook veelvuldig over de ingewikkelde aanbestedingsregels. Schoolbesturen ontberen doorgaans de (juridische) kennis en ervaring om een goede aanbesteding te organiseren. Al jaren klagen opdrachtnemers hierover. Het gaat dan om buitensporige financiële en ervaringseisen, een uitdijende papierwinkel, oplopende acquisitiekosten, vage programma's van eisen, nauwelijks verzekerbare (wurg)contractvoorwaarden en sterke prijsdruk. Het 'scholentrauma' is een begrip: als architect kun je alleen een school(ver)bouwopdracht verwerven, wanneer je de afgelopen drie jaar minimaal drie vergelijkbare scholen hebt ontworpen. Natuurlijk moeten die scholen ook opgeleverd zijn en voorzien van een opdrachtgeververklaring (Van der Pol 2009b).

De klachten gaan vooral over opdrachten die Europees aanbesteed worden, maar bij de overige opdrachten is de situatie weinig beter. Daarom stelt de nieuwe Aanbestedingswet per 1 april 2013 strikte kaders om de proportionaliteit van alle offerteaanvragen door overheden en publiekrechtelijke instellingen te verbeteren. Schoolbesturen worden zo gedwongen hun opdrachtgever-schap te verbeteren. In het vervolg moeten zij kerncompetenties in plaats van identieke referentieprojecten beoordelen. Opdrachten gunnen op basis van de laagste prijs is in principe niet meer toegestaan en schoolbesturen moeten zich inzetten om de transactiekosten bij meervoudige offertetrajecten zo beperkt mogelijk te houden (Geertse 2015).

Literatuur:

- M. Arkesteijn, Y. Steijns, J. de Vries, *Het schoolgebouw centraal. Over normkosten bij nieuwbouw van scholen voor het primair onderwijs*, Delft: TU Delft, 2009
- M. Ashcroft, A. van Rijsewijk, R. Mans, 'NEN-normen moeten openbaar en gratis zijn', *Cobouw* 9 december 2014
- S. van Assen, J. van Campen, *Q-FACTOR: ruimtelijke kwaliteitsteams in NL*, Wageningen, 2014.
- Bureau Bartels, *Aard en omvang van gelijkwaardige alternatieven in de kinderopvang. Eindrapport uitgebracht op verzoek van het Ministerie van SZW*, Amersfoort: Bureau Bartels, 2014
- Z. Berdowski, A. Vennekens, *Demarcatie proces- en productvoorschriften in het primair en voortgezet onderwijs: eindrapport*. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 2008
- *Infoblad Bouwbesluit 2012: gelijkwaardigheid*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2012a
- *Infoblad Bouwbesluit 2012: verbouw en functie-wijziging*, Den Haag, Ministerie van BZK 2012b
- Cebeon, *Onderhoud buitenkant schoolgebouwen pri-*

mair onderwijs. *Inventarisatie gemeentelijke uitgaven*, rapport, 27 juni 2012

- M.P.M. Ceelen, *De toepassing van de herzienings-regeling op duurzame diensten. Tijd voor een duurzame oplossing!* Masterthesis Fiscale Economie, Tilburg: School of Economics and Management/ Tilburg University 2013
- J.M.J. Coenen et al., *Monumentale schoolgebouwen: een evaluatieonderzoek naar problematiek en mogelijkheden*, Delft: RMIT /TU Delft, 2008.
- S. van Dam, S. Komossa, L. Spoormans, *De transformatie van het schoolgebouw*, Bussum: THOTH, 2011
- S. Dekker, Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijs-huisvesting van gemeente naar school', Tweede Kamer vergaderjaar 2012-2013, 33 663, nr. 3
- B.J. van Dorp, 'Het appartementsrecht in de multi-functionele accommodatie in het onderwijs: het blijft helpen', *School en Wet*, 2009 (6), 10-13
- Economisch Instituut voor Bouwnijverheid (M. van Elp, M.V. Zuidema), *Bouwen voor het onderwijs. Perspectief voor de Nederlandse bouw*, EIB Economisch Instituut voor de Bouw, augustus 2013
- Ecorys, *Baas over eigen school. Onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*, Rotterdam 2009
- A. Fuchs, *Samen! Passende huisvesting voor passend onderwijs*, Bussum 2012
- M. Geertse, 'Opdrachtgeverschap – cocreatie, zelf-regulering en ondersteuning in scholen(ver)bouw', in: D. Broekhuizen (red.), *Scholenbouwatlas*. Verbouwen als opgave voor basisscholen en kindcentra, Rotterdam nai010 uitgevers 2015, 62-65
- P. Gramberg, M. van der Grinten, B. Fransen, J. de Jonge, Z. Berdowski, *Scholen bouwen en beheren. Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijs-huisvesting*, Utrecht: Oberon/Research voor Beleid/ IOO/Stichting brede school Nederland, 2010
- H. Heeger, *Verkenning problematiek auteursrecht architecten bij renovatie*, Delft: OTB, 2014
- Hof Arnhem, Uitspraak van 15 januari 2013, publicatiedatum: 1 februari 2013, nrs. 11/00301 en 11/00302
- A. Hoop, 'Aanvullende eisen brandveiligheid in conflict met de wetgeving', *Facility Management Magazine*, 8 mei 2014.
- J. Huijzer, 'Gelijkwaardigheid door een juridische bril (1)', *Bouwregels in de praktijk*, 2013a (5), 16-19
- J. Huijzer, 'Gelijkwaardigheid door een juridische bril (2)', *Bouwregels in de praktijk*, 2013b(6), 24-27
- J.A. Keijser, 'Relatie tussen recht op bekostiging en aanspraak op huisvestingsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs', *School en Wet*, 2010 (6), 11-15
- Meent, Y. van de Meent, 'Scholenbouw dreigt stil te vallen', *Binnenlands Bestuur*, 15 maart 2013.
- C.W. Noorlander, P.J.J. Zoontjens, 'Bekostiging van scholen binnen her regulier primair en voortgezet onderwijs, deel I', *School en Wet*, 2011 (2), 5-12
- C.W. Noorlander, P.J.J. Zoontjens, 'Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs, deel II', *School en Wet*, 2011 (3), 6-21
- C.W. Noorlander, P.J.J. Zoontjens, 'Gemeentelijke bekostiging: onderwijshuisvesting, deel III', *School en Wet*, 2012 (1), 5-10
- M. van Overveld, P.J. van der Graaf, S. Eggink-Eilander en M.I. Berghuis, *Praktijkboek Bouwbesluit*, 2012, Den Haag: SDU, 2011
- F.J. Peters, 'Onderhoud schoolgebouwen', *School en Wet*, 2003a (8),
- F.J. Peters, 'Aanpassingen schoolgebouwen', *School en Wet*, 2003b (9), 366-367
- L. van der Pol, A. Mol, D. Broekhuizen, *Gezond en goed. Scholenbouw in topconditie*, Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester, 2009a
- L. van der Pol (e.a.), *Europa en de architecten. Stand van zaken in de discussie over Europese aanbestedingen van architectendiensten*, Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester, 2009b
- Redactie, 'Verbouwen volgens het boekje kan niet', *www.infomr* (artikel 290), gepubliceerd op 12 januari 2012.
- Rekenkamercommissie Vallei en Veluwe, *(Weg) wijs in onderwijshuisvesting. Een onderzoek naar de regelgeving voor onderwijshuisvesting in Barneveld*, Barneveld, April 2011
- N. Ris, 'Herbestemmen en het nieuwe Bouwbesluit', *Real Estate Magazine*, 2012 (80), 23-25
- G. Ritsema, *Kind-centra(al) in onderwijshuisvesting*, Masterscriptie MSRE. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate, 2013
- J. Rodermond, G. Wallagh, A. van der Leun (red.), *Geen meter te veel. Agenda scholenbouw*, Rotterdam: Stimuleringsfonds voor architectuur, 2009
- L.E. van de Sande, 'Onderwijshuisvesting in beweging: een blik op doordecentralisatie en Publiek Private Samenwerking', *School en Wet*, 2009 (1), 18-26
- S. Satter (red.), *Regelingen onderwijshuisvesting 2014*, Den Haag: SDU, 2013
- J.W. Schraven, 'Het schoolgebouw in de steigers', *School en Wet*, 2005 (5), 11-16
- J.W. Schraven, 'Het Schoolgebouw in de verkoop', *School en Wet*, 2008 (5), 17-21
- J.W. Schraven, M. van Leent, *Schoolgebouw te huur. Handreiking voor nieuwe rolverdeling in onderwijs-huisvesting*, SCS 2009
- Servicecentrum Scholenbouw, *Aanbestedingsvarianten onderwijshuisvesting: Handreiking voor de ontwikkeling van een aanbestedingsstrategie*, Den Haag 2011
- A. Snoeren, *BTW-vriendelijke schoolconstructies nader beschouwd*, Masterscriptie Fiscale Economie. Tilburg: School of Economics and Management/ Tilburg University, 2013
- D.B. Stadig, E.A. Minderhoud, 'Herbestemming, regelgeving en gemeente' (2), *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2014 (11), 1024-1033
- TK 2013-2014: Kamerstuk Tweede Kamer Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013-2014. Vergaderstuk 33746 nr 3
- B.J.J. Teuben, M. Waldmann, A.C. Hordijk, 'An Inventory of Municipal Real Estate. The case of The Netherlands', Paper for Eres Conference 2007
- J. in 't Velt, Y. Hamdam, E. Barendregt, *Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen*, Rotterdam: Rebel group, 2010
- W.F.P. Veldman, Y.W. To, 'Verbouwen onder Bouwbesluit 2012', *Bouwwereld*, 2013 (2), 44-46
- J.C. van de Water, 'Het aanbestedingsrecht voor het onderwijs', *School en Wet*, 2004 (6), 225-233

Scholenbouw stroomlijnen

Knelpunten in wet- en regelgeving bij de verbouw van basisscholen en kindcentra

Dolf Broekhuizen, André Mol, Michel Geertse, Marco van Zandwijk

14

Het onderzoek 'Scholenbouw stroomlijnen' is uitgevoerd in opdracht van Atelier Rijksbouwmeester. Onderzocht is welke knelpunten in wet- en regelgeving opdrachtgevers en initiatiefnemers tegenkomen bij de verbouw van basisscholen en kindcentra. Ook is onderzocht welke (creatieve) oplossingen scholen voor de knelpunten vinden, en welke onopgelost blijven. Voor het onderzoek is een enquête gehouden onder de honderd scholen in de Scholenbouwatlas, evenals literatuuronderzoek en consultatie van experts. Uit het onderzoek zijn diverse oplossingsrichtingen en suggesties voor de omgang met de knelpunten naar voren gekomen. Het rapport bevat de suggesties uit het veld in combinatie met het onderzoek.

Verbouwopgave

De knelpunten die opdrachtgevers tegenkomen bij het aanpassen van het schoolgebouw en kindcentrum zijn divers. Deze inventarisatie noemt negen hoofdthema's in de opgave, zoals hieronder nader toegelicht. Instellingen ervaren knelpunten bij:

- 1 Aanpassen gebouw aan onderwijsvernieuwing
- 2 Renovatie
- 3 Leegstand en krimp
- 4 Kinderopvang
- 5 Functieverbreding
- 6 Historisch gebouw en monument
- 7 Digitalisering / ICT
- 8 Frisse school en verduurzaming
- 9 Passend onderwijs

Knelpunt

Bij het realiseren van de aanpassing komen de initiatiefnemers verschillende knelpunten in de wet- en regelgeving tegen, die zijn thematisch gegroepeerd en nader opgesomd in de kolom 'knelpunt'.

Wet- en regelgeving

Deze kolom benoemt de belangrijkste wet- en regelgeving die betrekking heeft op het knelpunt.

Oplossing / advies aan basisschool en kindcentrum

Suggesties van de geconsulteerden uit het veld en de onderzoekers aan de scholen voor de omgang met de knelpunten. 'Oplossing / advies aan basisschool en kindcentrum' geeft aan wat basisscholen en kindcentrum zelf kunnen doen om zo min mogelijk belemmering of hinder van de wet- en regelgeving te ondervinden. En hoe in sommige gevallen nieuwe mogelijkheden kunnen worden benut.

Actie door Rijk, provincie en/of gemeente

Uit de inventarisatie en reacties kwamen ook suggesties voor verandering van wet- en regelgeving en procedures naar voren. 'Actie Rijk / gemeente' bevat aanbevelingen van de geconsulteerden in het veld aan de overheden om voor scholen en kindcentra het hinderlijke of belemmerende aspect van de wet- en regelgeving te verminderen.

Verbouwopgave 1: Aanpassen gebouw aan onderwijsvernieuwing

Verbouwen om de functionele prestaties te verbeteren zodat het gebouw beter aansluit bij nieuwe (onderwijs)doelstellingen.

Knelpunt	Wet- en regelgeving	Oplossing/advies aan basisschool en kindcentrum	Actie door Rijk / gemeente
(1.0) Voorzieningen onderhoud en aanpassing waren tot januari 2015 'gesloten lijstjes'. Staat de gewenste ingreep niet op de lijst, dan diende de school zelf het budget beschikbaar te stellen. Bovendien gold een investeringsverbod	- WPO lumpsum, Velo-vergoeding, materiele instandhouding - (Model)verordening voorziening huisvesting onderwijs, onderhoudsvergoeding	Deze fundamentele belemmering is geen knelpunt meer (sinds 1 januari 2015) - Door de overheveling van gemeente naar school zijn schoolbesturen nu voor vrijwel alle aanpassingen verantwoordelijk. Bijna elke aanpassing van bestaande bouw valt onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.	Rijk: Maak duidelijk welke mogelijkheden (nieuwe) wet biedt (voorlichting). - Bevorder bouw van scholen die voldoende flexibel zijn (voorlichting).
1.1. Budget bekostiging buiten-onderhoud en aanpassingen interieur blijft sober, ook na overheveling 1 jan 2015	Wetswijziging PO, WEC, PO-BES, 1 jan 2015	- Kies een integrale benadering door combineren van functionele aanpassing én onderhoud. De nieuwe wet biedt meer manoeuvreerruimte door zeggenschap in één hand te leggen. - Beslissingen voor dergelijke ingrepen worden doorgaans genomen door het schoolbestuur: Maak op integrale wijze inzichtelijk welk(e) gebouw(en) de meest urgente knelpunten kennen. Op die manier kan het sobere budget maximaal worden ingezet om de grootste knelpunten op te lossen. - Onderzoek mogelijkheden van samenwerking zoals multifunctioneel gebruik: samen delen van voorzieningen. - Onderzoek doordecentralisatie of dbm-constructies. Dat vraagt van schoolbesturen nieuwe expertise.	Rijk: Continueer onderzoek mogelijkheid ook bij aanpassing 'totale kosten' (als in investering en exploitatie) in berekening te betrekken: doorbreek onderscheid bouw en onderhoud (onderzoek o.a. met PO raad en VNG). - Rijk heeft wettelijke plicht de materiele bekostiging elke 5 jaar te evalueren. Betrek in de evaluatie niet alleen de uitgaven maar ook de gerealiseerde kwaliteit. Verbindt consequenties aan de evaluatie.
1.2. Scheiding financiering nieuwbouw en levensduur verlengende aanpassing belemmert keuze verbouwen	Wetswijziging PO, WEC, PO-BES, 1 jan 2015	- Onderzoek mogelijkheden van alternatieve financieringen (maatwerkafpraak met gemeente over doordecentralisatie zodat 'total cost of ownership'-benadering mogelijk wordt). - Een gemeente kan er nog steeds voor kiezen om bijv. in het kader van het IHP een renovatie of functionele aanpassing te bekostigen. Hiertoe moet dan wel de verordening worden aangepast. Maak renovatie een onderbouwde voorziening in de verordening. - Zie voor afweging renovatie/nieuwbouw hoofdstuk 2: Renovatie	Rijk: Geef voorlichting over alternatieve financieringen - Onderzoek mogelijkheden hoe verduurzaming van scholen kan worden gefinancierd. Gemeente: Geef (voldoende professionele opdrachtgevers) meer ruimte door verantwoordelijkheid nieuwbouw aan school over te dragen (bouwheerschap). Continueer de trend.
1.3. Scholen hebben binnen de huidige financiering geregeld moeite om bij aanpassingen te voldoen aan het Bouwbesluit	- Bouwbesluit (2012) - Wetswijziging PO, WEC, PO-BES, 1 jan 2015 - WPO lumpsum, Velo-vergoeding, materiele instandhouding - (Model)verordening voorziening huisvesting onderwijs, onderhoudsvergoeding	- Benut mogelijkheid 'gelijkwaardig alternatief' bij aanpassing. - Benut mogelijkheid 'rechtens verkregen niveau'. Bij verbouwing geldt voor de meeste onderdelen van het Bouwbesluit sinds 2012 de bestaande situatie als ondergrens.	Rijk: Kwaliteitskader huisvesting Basisonderwijs is fundamentele herijking kwaliteitssysteem, betrek hierin ook bekostiging (herijk de bekostiging op realistische en herleidbare uitgangspunten). - Onderzoek (verdere) integrale heroverweging vergoedingsstromen.
1.4. Bouwbesluit is voor onervaren opdrachtgevers complex en vergroot onzekerheid	Bouwbesluit (2012)	- Schakel deskundige adviesbureaus in.	Rijk: Bevorder onderzoek om-schakeling van gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting naar kwaliteitssysteem. Betrek daarin ook het Bouwbesluit.
1.5. Belanghebbenden maken bezwaar tegen verbouwing	Wabo & Burgerlijk Wetboek, Boek 5	- Breng vroegtijdig nadelige consequenties in kaart, en ga tijdig dialoog aan met relevante belanghebbenden, en probeer (tijdrovende, dure) bezwaarprocedures te voorkomen.	Gemeente: Geef tijdig voorlichting aan initiatiefnemer over bezwaarmogelijkheid (informeer).

**1.6. Oorspronkelijke architect
verzet zich tegen verbouwing**

- Auteurswet
- Gedragscode BNA
- Aanbestedingswet

- Controleer hoe de auteursrechten ten aanzien van bestaande bouw geregeld zijn.
- Treed in een vroeg stadium in overleg met de oorspronkelijke architect, om diens goede naam en integriteit van diens ontwerp te borgen.
- Via overleg tussen projectarchitect en de oorspronkelijke architect kan afstemming met het auteursrecht van de oorspronkelijke architect geborgd worden.

Rijk: Zorg voor een beter werkbare regeling met betrekking tot auteursrecht bij verbouwingen, bijv. door breder beschikbaar stellen handreiking met standaard protocollen.

Gemeente: Informeer over auteursrecht en gedragscode BNA (Wabo coördinator).

**1.7 Regels voor (Europees)
aanbesteden kunnen combine-
ren of schaalvergroting van
werkzaamheden bemoeilijken**

Aanbestedingswet (cluster-
verbod, splitsingsgebod)

- Zorg er ten alle tijden voor dat het clusteren van opdrachten deugdelijk gemotiveerd is.
- Vaak is niet de regelgeving maar de interpretatie daarvan of gebrek aan kennis daarover een probleem. Schakel dus tijdig deskundigheid daarover in.

Rijk: Stel via PPS Support c.q. PIANOo kennis meer actief ter beschikking aan gemeentes en schoolbesturen.

Gemeente: Benut de kennis van externe experts.

- Benut kennis bij kenniscentra zoals Architectuur Lokaal.

**1.8 De mogelijkheden om bij
een verbouwing van een
schoolgebouw aan alle Arbo-
voorschriften te voldoen zijn be-
perkt en kostbaar**

- Interpreteer Arbonormen teleologisch, dat wil zeggen dat het gelijkwaardige alternatief aan het doel moet beantwoorden dat de norm voor ogen heeft.
- Zorg voor een goede motivering van afwijken van Arbonorm, het is belangrijk dat de afwijking in samenspraak met de medezeggenschapsraad plaats vindt.
- Aandachtspunt: de school heeft een zorgplicht voor de veiligheid van leerlingen en personeel wanneer het schoolgebouw in gebruik blijft tijdens de verbouwing.

Rijk: Leg een verband met het Kwaliteitskader, daarin is met de Arbowetgeving rekening gehouden, ook met betrekking tot bestaande bouw.

- Geef duidelijkheid over de reikwijdte van Arbo en indien verplichtend dan ook de bekostiging hierop aanpassen.

Verbouwopgave 2: Renovatie

De structurele upgrade die de levensduur van bestaand gebouw verlengt.

**2.1. Renovatie is in de praktijk
moeizaam te financieren, omdat
schoolbesturen hiervoor geen
beroep kunnen doen op ge-
meenten (levensduur verlen-
gende maatregelen na 40 jaar
zijn niet door schoolbesturen te
bekostigen)**

WPO, art 102, art 111, art
140-141,

- Neem grootschalige aanpassingen en levensduur verlengende maatregelen mee in het MeerjarenOnderhoudsPlan (MOP)
- Renovatie wordt gezien als onderhoud en of als aanpassing, daarvoor heeft school sinds 1 jan 2015 verantwoordelijkheid. School dient (een deel) te sparen.
- Bij renovatie dienen school en gemeente in overleg te treden, en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Onderzoek bij een dergelijk overleg het meerjarenperspectief. Renovatie kan een (financieel) aantrekkelijk alternatief zijn voor vervangende nieuwbouw en kan een gemeente stimuleren om uitgaven naar voren te trekken.

Rijk: Verruiming interpretatie begrip vervangende nieuwbouw/ vernieuwbouw (art 102 WPO).

- Bijdrage in renovatiekosten door vergoeding in exploitatie; op basis van verordening financiële en materiële gelijkstelling (art 140-141 WPO).
- Overweeg het opstellen van een landelijke richtlijn voor de afschrijving van schoolgebouwen (bijvoorbeeld voor nieuwbouw 40 jaar en bij renovatie 20 jaar.) Veel gemeenten hebben al een richtlijn voor het activeren en afschrijven van vastgoed.

Gemeente: (Budget) overeenkomst op basis van zgn. door-decentralisatiebepaling (art 111 WPO); overeenkomst waarin (vooraf vastgesteld) investeringsprogramma en renovatieprojecten staan beschreven (vastgesteld bedrag/ bijdrage van gemeenten; incl. afspraken over tempo, kwaliteit, wijze van verantwoording).

- Een gemeente kan er voor kiezen om bijv. in het kader van het IHP een renovatie of functionele aanpassing te bekostigen. Hiertoef moet dan wel de verordening worden aangepast.

<i>Knelpunt</i>	<i>Wet- en regelgeving</i>	<i>Oplossing/advies aan basisschool en kindcentrum</i>	<i>Actie door Rijk / provincie / gemeente</i>
2.2. Renovatie is vooral na 40 jaar een probleem bij gebouwen. Verreweg de meeste gemeenten hanteren een afschrijfstermijn van 40 jaar.	WPO, art 102, art 111, art 140-141,	- Mogelijk biedt de overgangsregeling voor een deel van de schoolbesturen voor de eerste 2-3 jaren een tegemoetkoming. - Treedt in overleg met gemeente om gezamenlijk een strategie en toekomstperspectief voor het gebouw te bepalen. - Onderzoek de mogelijkheid van voordeel door schaalvergroting (samenwerking met andere scholen om tot schaalvoordeel te raken) - Behandel dit knelpunt als een boekhoudprobleem. De boekwaardeproblematiek op voorraadniveau bekijken kan bijdragen aan een oplossing. In beginsel zijn meeste gebouwen in 1997 om niet overgegaan naar gemeente.	Rijk: Verruiming interpretatie begrip vervangende nieuwbouw/ vernieuwbouw (art 102 WPO). - Bijdrage in renovatiekosten door vergoeding in exploitatie; op basis van verordening financiële en materiële gelijkstelling (art 140-141 WPO). Gemeente: (Budget) overeenkomst op basis van zgn. door-decentralisatiebepaling (art 111 WPO); overeenkomst waarin (vooraf vastgesteld) investeringsprogramma en renovatieprojecten staan beschreven (vastgesteld bedrag/ bijdrage van gemeenten; incl. afspraken over tempo, kwaliteit, wijze van verantwoording).
2.3 Criteria voor vervangende nieuwbouw (en inzicht op vervangingsopgave) ontbreken. Het is nu onduidelijk op welke leeftijd met het gebouw niet meer kan worden volstaan met uitvoering van regulier onderhoud en wanneer vervanging nodig is.	WPO, art 102, art 111, art 140-141,	- Gebruik Bijlage C uit het Kwaliteitskader huisvesting voor bepalen criteria (indicatoren kwaliteit huisvesting) bij bepalen vervangingsopgave en te nemen investeringsbeslissingen. - Ook aspecten als exploitatielasten, boekwaarden, ligging, ruimtelijk functionele kwaliteit, leegstand, etc. hebben invloed op een optimale keuze voor renovatie of nieuwbouw.	Rijk: Stimuleer onderlinge kennisdeling tussen gemeenten en schoolbesturen die hiervoor een concrete aanpak hebben opgesteld Gemeente: Veranker de wijze waarop met vervangende nieuwbouw en een upgrade van bestaande gebouwen kan worden omgegaan in het IHP.

Verbouwopgave 3: Leegstand en krimp

Wijken en kleine gemeenten in heel Nederland hebben te maken met krimp als veranderopgave.

3.1 Bestuurskracht van school en gemeente is ontoereikend, om krimpproblematiek innovatief en creatief op te lossen	Divers (o.a. WABO, Crisis en Herstelwet)	- Toon bereidheid tot samenwerking; krimp-problematiek ontstaat meestal het niveau van de school, wijk of gemeente. - Stel als scholen en gemeentes gezamenlijk een regisseur aan die ervoor zorgt dat samenwerking tot stand komt.	Provincie: Ondersteun gemeente en schoolbesturen met aanvullende en externe expertise. Gemeente: Stel een integrale visie op, en neem een regierol. - Faciliteer scholen die initiatief nemen. - Toon regionale daadkracht door formuleren regionaal masterplan.
3.2 Krimpgemeenten hebben onvoldoende financiën om gebouwen van gefuseerde scholen uit te breiden of te renoveren (of nieuwbouw te plegen)	- Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs (die is ingesteld om innovatie mogelijk te maken en te stimuleren, 2011) - Crisis en Herstelwet	- Scholen kunnen de experimenteerruimte ook inzetten voor speciale bekostigingsarrangementen bij een andere planning van scholenaanbod in de krimpgebieden en voor specifieke arrangementen van kindcentra waarin onderwijs wordt geïntegreerd met zorg, cultuur of sport. - Om te voorkomen dat er onvoldoende financiën zijn voor de huisvesting van scholen dienen gemeente en schoolbesturen tot een gezamenlijke visie en plan te komen. De gemeente benoemt hierbij de kaders voor de huisvesting. De schoolbesturen stellen de kaders voor het onderwijsaanbod.	Rijk: Schep duidelijkheid over oplossingen voor belemmeringen, waarbij naar samenhangende oplossingen van maatschappelijke voorzieningen wordt gekeken (OCW en SZW). Provincie: Ondersteun gemeente en schoolbesturen met aanvullende en externe expertise, versterk regierol gemeente. Gemeente: Neem een regierol en stel een integrale visie op, en kijk kritischer naar normen m.b.t. nieuwbouwbekostiging.

Knelpunt	Wet- en regelgeving	Oplossing/advies aan basisschool en kindcentrum	Actie door Rijk / provincie / gemeente
3.3 Verhuur van leegstaande lokalen en medegebruik is problematisch (omdat regels en bekostiging niet zijn ingericht op medegebruik)	- Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs - WABO, besluit omgevingsrecht (BOR), besluit Quick win	- Toon bereidheid tot samenwerking - Vraag realistische tarieven voor huur of medegebruik. Indien te hoog, dan overbrugging tekort middels subsidies. - Koppel de huurprijs aan het aantal groepen. - Indien de BSO geen eigen ruimte heeft, is er geen leegstandsrisico (verhuur/ medegebruik is altijd een winst-situatie).	Rijk: Verduidelijk de regelgeving rond verhuur van leegstaande lokalen en medegebruik. Het 'Brunssum-arrest' (2009) over de afdracht van huurbedrag verlamt het proces om lokaal tot overeenstemming te komen. Gemeente: Stel een gebiedsvisie op. - Benut oordeelkundig de mogelijkheid dat de regels ten aanzien van buitengebruikstelling, vervreemding en bezwaaring, verhuur en medegebruik en het vorderingsrecht worden gewijzigd of geheel buiten toepassing worden verklaard. - Ga coulant om met regels onderhuur, indien onderwijsfunctie wordt versterkt. - Bied laagdrempelige ondersteuning schoolbestuurlijk niveau.
3.4 Opheffingsnorm is heel laag, en voorkomt snellere 'ordentelijke herschikking' (en daarmee aanpassing van gebouwen)	- Art 23 grondwet (vrije schoolkeuze) - Mei 2014 heeft staatssecretaris Dekker een nieuwe brief gestuurd over kleine scholen toeslag, met voorstellen voor oplossingen - Themagebonden subsidie-regelingen	- Toon bereidheid tot samenwerken. - Onderzoek mogelijkheden 'samenwerkings-school' met behoud van denominatie fuseren. - Onderzoek mogelijkheden themagebonden subsidieregelingen: o.a. provinciaal leefbaarheidsfonds, krimpuitkering van rijk. - Door de overheveling van het buitenonderhoud zal de financiële druk op kleine scholen alleen maar groter worden. Samenwerking biedt toekomstperspectief voor kleine scholen.	Rijk: In voorbereiding: Staatssecretaris Dekker wil kleine scholen-toeslag (op termijn) afschaffen. En hij wil de fusietoets versoepelen. - Maak duidelijk hoe de sanering van gebouwen kan worden gefinancierd. Rijk/gemeente: schep duidelijkheid in regievoering op proces. Schep ruime mogelijkheden om samenwerkingsscholen te realiseren, ook vanuit openbaar onderwijs. Laat de regie voor het opheffen van openbare onderwijspunten meer bij schoolbesturen liggen.
3.5 Krimpende scholen worden relatief zeer duur in onderhoud, en de onderwijskwaliteit verlaagt. Hierdoor is onvoldoende budget voor aanpassingen	Wetswijziging PO, WEC, PO-BES, 1 jan 2015	- Schoolbesturen kunnen zich openstellen voor samenwerking, draagvlak voor verandering en regionale toekomstscenario's. - Onderzoek de mogelijkheid om gebouwdelen af te stoten of buiten gebruik te stellen. Neem ook sloop van lokalen mee om exploitatie meer passend te maken.	Rijk: Overweeg een krimpmaatstaf in de bekostiging in te bouwen: naar analogie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds. - Overweeg het verplicht stellen van een Integraal Strategisch Huisvestings Plan in krimpregio's. Gemeente: schep duidelijkheid in regievoering op proces.
3.6 Fusie van twee half leegstaande scholen naar één gebouw is lastig als beide gebouwen nog niet zijn afgeschreven. Gemeente heeft dan boekwaarde probleem, moet in een keer afschrijven. Scholen kunnen daardoor noodgedwongen in te grote en dure (exploitatiekosten) gebouwen blijven zitten.	Wetswijziging PO, WEC, PO-BES, 1 jan 2015	- Schoolbesturen kunnen zich openstellen voor samenwerking.	Rijk: Overweeg instellen fonds voor opkopen leegstaande schoolgebouwen. - Stel extra middelen beschikbaar voor gemeente in geval van fusie van scholen in nog niet afgeschreven gebouwen.

Verbouwopgave 4: Kinderopvang en peuterspeelzalen

Basisonderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen werken intensiever samen om de gezamenlijke kwaliteit te verbeteren. Die clustering goed faciliteren is een bouwopgave.

Knelpunt	Wet- en regelgeving	Oplossing/advies aan basisschool en kindcentrum	Actie door Rijk / gemeente
4.1. Strengere regels WKO voor multifunctioneel inzetbare ruimtes bij IKC's, werken kostenverhogend voor onderwijs	WPO art 45, WKO, Wet OKE	- Accepteer strengere inrichtingseisen (en benut inhoudelijk voordeel integratie met kinderopvang). - Investeer de huuropbrengst van de kinderopvang in het gebouw/totale kindcentrum.	Rijk: Overweeg over te gaan op één toezichtkader voor IKC (GGD en Onderwijs). - Nieuwe Kwaliteitskader (jan 2017) zou flexibeler moeten zijn en bestaande gelijkwaardige alternatieven moeten toestaan.
4.2. Strengere regels WKO voor inrichting buitenruimte bij IKC's, bemoeilijkt samenwerking	WPO, WKO, Wet OKE	- Accepteer strengere inrichtingseisen (en benut inhoudelijk voordeel integratie met kinderopvang). - Investeer de huuropbrengst van de kinderopvang in het gebouw/totale kindcentrum.	Rijk: Overweeg over te gaan op één toezichtkader voor IKC (GGD en Onderwijsinspectie). - Nieuwe kwaliteitskader (jan 2017) zou flexibeler moeten zijn en bestaande gelijkwaardige alternatieven moeten toestaan.
4.3. Wettelijke randvoorwaarden verhuur onderwijsruimten, maken integrale samenwerking moeilijk	WPO, WEC, WVO	- Er zijn voldoende mogelijkheden voor verhuur of medegebruik. - Sluit als school een convenant af met gemeente. - Zie verhuur van onderwijsruimte niet als 'cash cow' maar als een mogelijkheid om te investeren in meer kwaliteit.	Rijk: Heroverweeg vorderingsrecht art 107 WPO (bestaande wetgeving is geschreven voor enkelvoudige school) Gemeente: ga coulant om met regels onderhuur, indien onderwijsfunctie wordt versterkt.
4.4. Onduidelijkheid in artikel 48 eerste lid wet primair onderwijs bemoeilijkt vorming van IKC's	WPO, artikel 48, eerste lid is onduidelijk	- Dit artikel is niet eenduidig: mag stichting voor openbaar onderwijs zich uitsluitend met onderwijs bezighouden, of mag uitsluitend openbaar onderwijs worden gegeven?	Rijk: Pas WPO, artikel 48, eerste lid aan, zodat onduidelijkheid wordt opgeheven.
4.5. Scheiding bekostiging bemoeilijkt samenwerking in 1 gebouw	WPO, WKO, Fiscaal	- Benut opgebouwde kennis over stichting, beheer en exploitatie van mfa's: benut die kennis. - Mogelijk is het inrichten van een 'shared service centre' (maar dat heeft forse financiële consequenties). - Samenwerken- en wonen in een gebouw door meerdere gebruikers kan prima indien er vooraf transparantie is in de verdeling van de kosten. Verschillende geldstromen hoeven hierbij geen probleem te zijn.	Rijk: Zie een IKC als één fiscale eenheid/ één rechtspersoon. Gemeente: Ondersteun lokale afstemming opvang en onderwijs zodat voordeel van samenwerking kan worden benut.
4.6. Indien een partij de huur opzegt, blijft school met ongebruikte ruimte achter	WPO, WKO, Wet OKE	- Overweeg dubbelgebruik ruimte (onderwijs en BSO). Ruimtelijk kan dit worden mogelijk gemaakt door bijvoorbeeld een 'schoolschakelaar' waarbij flexibele wanden en kasten meervoudig gebruik van ruimte mogelijk maken. - Neem inkomstenderving als gevolg van leegstand/ de ontwikkelingen op de huurmarkt mee in de risicoanalyse van de financiële planning.	Gemeente: Sluit overeenkomst met school: als huur wordt beëindigd, valt de ruimte terug aan gemeente (garantiestelling).

Verbouwopgave 5: Functieverbreiding

De monofunctionele basisschool wordt zeldzamer, en de bredere (maatschappelijke) voorziening waar basisschool onderdeel van is wordt talrijker, zoals mfa, brede school, integraal kindcentrum, Kulturhus

Knelpunt	Wet- en regelgeving	Oplossing/advies aan basisschool en kindcentrum	Actie door Rijk / provincie / gemeente
5.1 Complexe financiering MFA veroorzaakt onzeker en tijdrovend proces	Divers: Onderwijs, opvang en verenigingen hebben eigen regels en financiering	- Ruim tijd in voor zorgvuldig proces. - Financieringsvormen voor mfa's bieden ook nieuwe / meer kansen voor onderwijs. - Breng vroegtijdig de stromen voor investering en exploitatie in beeld. Vraag commitment van partijen door afspraken vast te leggen, bijvoorbeeld in een intentieovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst. - Zorg voor goede business cases. Deze zijn ook nodig als externe financiering nodig is.	Rijk: Bevorder ontwikkeling van standaardisatie van business cases. Wijs organisatie aan die onafhankelijk advies hierover aan schoolbesturen en gemeentes kan geven. Gemeente: Maak de voorziening niet te breed. - Voer regie bij afstemming van ambities en mogelijkheden. - Investeer in creativiteit, continuïteit en doorzettingsvermogen.
5.2 subsidievoorwaarden zijn star	- (Provinciale) Subsidies - Wijkaanpak - Plattelandsverbetering	- Onderzoek vooraf goed mogelijkheden. - Werk samen met gemeente.	Provincie: Toon begrip voor praktijksituaties (wees gemotiveerd coulant). Gemeente: Ondersteun scholen en verenigingen bij het zoeken naar regelingen. - Probeer op bestuurlijk niveau (wethouder – gedeputeerde) begrip te kweken voor de praktijksituatie.

20

Verbouwopgave 6: Historisch gebouw en monument

Verbouwen van historisch gebouw of een monument (rijks, gemeentelijk) heeft specifieke problematiek ten opzichte van gebouwen die recent gebouwd zijn of zonder een monumentstatus.

6.1 Meerkosten in het onderhoud worden niet door de lumpsumregeling gedragen (materiele instandhouding MI-vergoeding)	- WPO lumpsumvergoeding - BRIM-regeling - Belasting, fiscale regelingen monumentenzorg	- Grotere besturen kunnen schuiven met middelen.	Rijk: Bij historische gebouwen: onderhoud en instandhouding van oude gebouwen vraagt maatwerk. Onderzoek de mogelijkheid dat mee te nemen in lumpsum. - Bij monument: beschouw aanpassing van monumenten 'tenminste gelijkwaardig aan nieuwbouw'. - Verduidelijk de wetgeving - Overweeg de financiële regelingen te verruimen voor instandhouding en onderhoud (stimulering, erfgoedwet). - OCW werkt aan 'het stimuleren van een investeringsfonds'. Gemeente: Bij gemeentelijk monument: stel in goed onderbouwde gevallen extra budget beschikbaar. Overweeg impuls gemeentelijke monumentensubsidies: monumenten leveren vaak positieve bijdrage aan de kwaliteit van het stads- en dorpsbeeld
6.2 Beschikbare financiën en gestelde eisen zijn onvoorspelbaar	- BRIM-regeling - Belasting	- Treed vroeg in overleg (via gemeente, 1 loket) met monumentendiensten zodat snel financiële consequenties en eisen bekend worden. - Integreer aanpassing monument in een projectmatige werkwijze, waardoor bij gemeente, stadsontwikkeling, RCE en school een gezamenlijk standpunt wordt ontwikkeld.	Rijk/Gemeente: Creëer ruimte voor een separate aanvraagprocedure, bijv. begeleid school bij aanvraag. - Creëer een eenduidige regeling bij het toekennen van gelden voor monumentale schoolgebouwen.

Knelpunt	Wet- en regelgeving	Oplossing/advies aan basisschool en kindcentrum	Actie door Rijk / gemeente
6.3 Regels monumentenzorg blokkeren wens school	- Monumentenwet (Erfgoedwet vanaf 2016)	- Professionalisering opdrachtgeverschap. - Schakel ervaren adviseur in.	Gemeente: Zoek in onderling overleg naar oplossing.
6.4. Regels monumentenzorg maken proces onoverzichtelijker	- Monumentenwet (Erfgoedwet vanaf 2016) - WABO omgevingsvergunning, monumentenwet	- Professionalisering opdrachtgeverschap. - WABO is gericht op vereenvoudiging en voorkomen van loketinstelling gemeente.	Gemeente: Neem regie bij organiseren vroeg werkoverleg (WABO-coördinator) (beleid gemeentelijke- en rijksmonumentendienst kan tegenstrijdig zijn).

Verbouwopgave 7: Digitalisering

Nieuwe media en digitale hulpmiddelen doen intrede in school, waar ook gebouw aan wordt aangepast.

7.1 Ontoereikend budget voor bouwkundige aanpassingen in verband met digitalisering (computerlokaal, werkplek in/ bij lokaal)	- WPO lumpsum - Gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting	- Schoolbestuur kan bestedingsvrijheid benutten. - Overweeg inzetten van de vrijwillige ouderbijdrage.	Rijk: Onderzoek de mogelijkheid van eenmalig extra geld beschikbaar stellen (inhaal-slag onderwijsvernieuwing). Stel het geld direct beschikbaar aan schoolbesturen.
---	---	---	--

21

Verbouwopgave 8: Frisse school en verduurzaming

Het realiseren van een beter binnenklimaat en/of betere energieprestaties is een specifieke bouwopgave.

8.1 Ontoereikend (norm)budget voor verbeteren binnenklimaat	- Bouwbesluit - PVE Frisse Scholen - Regelingen duurzaamheid - Kwaliteitskader onderwijshuisvesting basisonderwijs - Green deal verduurzaming scholen	- Onderzoek mogelijkheden voor verbeteren binnenklimaat-prestaties (gemeentelijk/ provincie/rijk). - Vertaal het Programma van Eisen naar formuleringen in de vorm van gewenste prestatie-eisen, dat creëert voor marktpartijen ruimte om met slimme oplossingen te komen. - Leg bij het verbeteren van binnenklimaat verbindingen met onderhoud en energie: eisen ten aanzien van binnenklimaat en energiebesparing kunnen haaks op elkaar staan. - De 'eendagsmeting' binnenklimaat door GGD kan startpunt zijn voor gesprek met gemeente. - Stel prestatiecontract op, waarbij uitvoerende partij een bepaald niveau van het binnenklimaat garandeert (geïntegreerde contracten). - Benader aanpassing in verband met verbeteren binnenklimaat in relatie tot onderhoud en andere aanpassingen: op zich staande oplossingen blijken in de praktijk weinig effectief. - Onderzoek de mogelijkheden van bundeling van projecten, zodat eventueel schaalvoordelen benut kunnen worden.	Rijk: Onderzoek de mogelijkheid van eenmalig extra geld beschikbaar stellen (inhaal-slag). - Continueer regeling Frisse Scholen (voorlichting). Gemeente: Leg verband tussen binnenklimaat en regeling duurzaamheid (subsidie/lening). - Ondersteun scholen bij het zoeken naar regelingen.
8.2 Ontoereikend budget voor verbeteren energieprestaties	- Bouwbesluit - PVE Frisse Scholen - regelingen duurzaamheid - kwaliteitskader onderwijshuisvesting basisonderwijs - Green deal verduurzaming scholen	- Onderzoek mogelijkheden energie-prestatie-regelingen (gemeentelijk/provincie/rijk). - Vertaal het Programma van Eisen naar formuleringen in de vorm van gewenste prestatie-eisen, dat creëert voor marktpartijen ruimte om met slimme oplossingen te komen. - Stem het verbeteren van energieprestaties integraal af met het verbeteren van het binnenklimaat. - Stel prestatiecontract op, waarbij uitvoerende partij een bepaald niveau garandeert (geïntegreerde contracten). - Een contractvariant is het geïntegreerd prestatiecontract, waarbij opdrachtnemer energiebeheer voor rekening neemt.	Rijk: Onderzoek de mogelijkheid van eenmalig extra geld beschikbaar stellen (inhaal-slag) en bijplussen Materiele Instandhouding. - Continueer regeling Frisse Scholen (voorlichting). - Neem kwaliteitseis Frisse Scholen mee in vijf-jaarlijkse wettelijk verplichte evaluatie toereikendheid MI bekostiging. - Maak het voor scholen gemakkelijker zonnepanelen te plaatsen (denk aan grootverbruik-aansluitingen). Provincie: Creëer (of verruim) regeling duurzaamheid. Gemeente: Creëer regeling duurzaamheid (subsidie/lening). - Ondersteun scholen bij het zoeken naar regelingen. - Overweeg de mogelijkheid om met besturen en gemeente samen een gezamenlijk service centrum in te richten.

Verbouwopgave 9: Passend onderwijs

Om meer kinderen met een beperking te laten deelnemen aan regulier onderwijs, moeten gebouwen worden aangepast.

Knelpunt	Wet- en regelgeving	Oplossing/advies aan basisschool en kindcentrum	Actie door Rijk / gemeente
9.1 Ontbreken van voorzieningen voor gehandicapten omdat gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting ontoereikend is (wel keuze 'regulier onderwijs' of 'speciaal onderwijs', maar niet 'passend/inclusief onderwijs')	- Wet Passend Onderwijs - Bouwbesluit - verordening voorzieningen huisvesting onderwijs	- Probeer de voorziening te integreren met andere aanpassing (ontwerpuitslag). - Besteed (deel van) reguliere vergoeding aan aanpassing. - Scholen kunnen specialiseren, zorg voor afstemming met andere scholen, zodat gemeente vanwege zorgplicht gericht prioriteit geeft aan aanpassing.	Rijk: Pas Bouwbesluit voor bestaande bouw aan met aanvullende regels algemene toegankelijkheid, en zo mogelijk ook voor 'inclusieve' toegankelijkheid (voor alle beperkingen). Mits: hou daar ook in de bekostiging rekening mee. Rijk: Breng verrekoning aan in lumpsum vanwege doelen passend onderwijs (meer leerlingen met beperking in PO is hogere lumpsum). Gemeente: Stel een integraal huisvestingsplan op en formuleer in een eigen bijlage bij de gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting een regeling 'aanpassingen ten behoeve van passend onderwijs'.
9.2 Reguliere scholen worden wel aangepast aan betere algemene toegankelijkheid (o.a. MIVA-toilet, lift, brede deuren) maar scholen dienen aan kinderen in alle clusters (1, 2, 3 en 4) goede en veilige omgeving te bieden. Dat stelt extra eisen aan het schoolgebouw (o.a. time-out plekken, concentratieplekken, ruimten om 1 op 1 met leerlingen te werken)	- Wet Passend Onderwijs - Bouwbesluit - Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs	- Probeer de voorziening te integreren met andere aanpassing (ontwerpuitslag). - Besteed (deel van) reguliere vergoeding aan aanpassing. - Scholen kunnen specialiseren, zorg voor afstemming met andere scholen, zodat gemeente vanwege zorgplicht gericht prioriteit geeft aan aanpassing.	Rijk: Pas Bouwbesluit voor bestaande bouw aan met aanvullende regels algemene toegankelijkheid, en zo mogelijk ook voor 'inclusieve' toegankelijkheid (voor alle beperkingen). Mits: hou daar ook in de bekostiging rekening mee. Rijk: Breng verrekoning aan in lumpsum vanwege doelen passend onderwijs (meer leerlingen met beperking in PO is hogere lumpsum). Gemeente: Stel een integraal huisvestingsplan op en formuleer in een eigen bijlage bij de gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting een regeling 'aanpassingen ten behoeve van passend onderwijs'.

Afkortingen en termen

Arbo: Arbeidswet, arbeidsomstandighedenwet

BOR: Besluit Omgevingsrecht

BRIM: Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten

GGD: gemeentelijke gezondheidsdienst

IHP: Integraal Huisvestingsplan

IKC: Integraal Kindcentrum

Kwaliteitskader: Kwaliteitskader Huisvesting

Basisonderwijs

MFA: Multifunctionele Accommodatie

MI-vergoeding: Vergoeding Materiële Instandhouding

MOP: Meerjaren Onderhoudsplan

PO: Primair Onderwijs

PO-BES: De Wet Primair Onderwijs BES.

Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting

Primair Onderwijs

PVE: Programma van Eisen

Wabo: Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

WEC: Wet op de expertisecentra

Wet OKE: Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie

WKO: Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen

Peuterspeelzalen

WPO: Wet op het Primair Onderwijs

WVO: Wet op Voortgezet Onderwijs

Onderzoek Knelpunten Scholenbouw

Op verzoek van Atelier Rijksbouwmeester heeft Dolf Broekhuizen/TU Delft in 2014/2015 een onderzoek gedaan naar belemmerende regelgeving én hoe hiermee om te gaan met het oog op behoud van waardevolle schoolgebouwen. Naast theoretisch onderzoek naar belemmerende wet- en regelgeving, is vooral gekeken naar de praktijksituatie. Hoe wordt hier in de praktijk op een creatieve én effectieve manier mee omgegaan en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken? Daarvoor is te rade gegaan bij verschillende scholen/kindcentra die als casus in de publicatie 'Scholenbouwatlas' aan de orde komen, alsmede bij een groot aantal deskundigen. De uitkomst van het onderzoek is mede gebruikt voor het artikel 'Spielen mag!' van André Mol en Dolf Broekhuizen in de publicatie *Scholenbouwatlas* die in juni 2015 is verschenen bij nai010 uitgevers Rotterdam. Het onderzoek is in samenspraak met gedaan met Michel Geertse (Architectuur Lokaal) en Marco van Zandwijk (Ruimte voor Onderwijs en Kinderopvang). Michel Geertse heeft een toegankelijk overzicht opgesteld van de juridische kaders in 'De juridische kaders bij scholenverbouw'.

Respons op oproep, en email of telefonische toelichtingen

- Boven-Leeuwen, Kulturhus D'n Dulper, Bert van Swam, wethouder gemeente West Maas en Waal
- Den Haag, De la Reyschool, Henri Reijgersberg, directeur basisschool

- Hengelo, Plechelmusschool, Anneke Kuipers, directeur basisschool
- Hengelo, Basisschool St. Jan, Rob Malag, lid college van bestuur dr Schaepmanstichting
- Hoog Keppel, OBS De Bongerd, Annemieke Steverink, lid Stichting Dorpshuis Keppel
- Leiden, Lucas van Leydenschool, directeur Gert Jan de Zwart
- Lintelo, Kulturhus Lintelo, basisschool Klimop, Wim Jansen, algemene zaken accent scholengroep
- Oegstgeest, Sije de Jong, gemeente Oegstgeest, beleidsmedewerker welzijn en onderwijs
- Rotterdam, Blijbergschool, Barbera Everaars, directrice Blijbergschool
- Rotterdam, Van Brienennoordschool, Jan de Zoete, directeur basisschool
- Schiedam, RK St. Jozefschool, Dolf de Bas, directie basisschool
- Waddinxveen, Regenboog, Mathe Moons, beleidsmedewerker gemeente Waddinxveen
- Wilnis, basisschool Willespoort, Rene van der Willigen, BOA Advies
- Wijnjewoude, Christelijke basisschool Votum Nostrum, Paul Mooij directeur basisschool

Geraadpleegde deskundigen eerste fase onderzoek

telefonische of email toelichtingen:

- Arnhem, Bob Roding, Gemeente Arnhem, vastgoed management
- Eindhoven, Berdi de Jonge, directrice basisschool Korenaar, Spilcentrum Jagershoef
- Groningen, Angelica Fuchs, fm architecten
- 's-Hertogenbosch, Hans Heijltjes, huisvestingsadviseur onderwijs Hevo
- Leiden, Harry van den Heerik, Lucas van Leydenschool, ProoLeiden
- Oegstgeest, Sije de Jong, gemeente Oegstgeest, beleidsmedewerker welzijn en onderwijs
- Rotterdam, Rob Schram, Rho Advies, adviseur ruimtelijke ordening
- Rotterdam, Wouter Deen, bestuurslid stichting Boink
- Schiedam, Geert Medema, Gemeente Schiedam, beleidsadviseur monumenten
- Uden, IKC De Wijde Wereld, Jos van Zutphen directeur
- Utrecht, Harke Slagter, Gemeente Utrecht, procesmanager Utrechtse Vastgoed Organisatie
- Utrecht, Theo van den Burger, adviseur Algemene Vereniging van Schoolleiders
- Wierden, Hugo Bosma, gemeente Wierden, beleidsadviseur

Geraadpleegde deskundigen tweede fase onderzoek

- Maarten Groenen, ICS adviesbureau
- Louk Heijnders, RGD/TU Delft
- Jan Kappers, gemeente Den Bosch
- Wim Lengkeek, GO-On, VGPO Accretio
- Gert Jan van Midden, PO-Raad huisvesting
- Jan Schraven, Ruimte OK, zelfstandig adviseur

Scholenbouw stroomlijnen

Het onderzoek *Scholenbouw stroomlijnen* is gebaseerd op een enquête onder de scholen uit de scholenbouw-atlas, literatuuronderzoek en consultatie van experts. Wij danken alle betrokkenen zeer voor hun kennisdeling.

Opdrachtgever onderzoek:

Atelier Rijksbouwmeester/Rijksvastgoedbedrijf

Onderwerp:

Knelpunten in wet- en regelgeving bij het verbouwen van basisscholen en kindcentra

Samenstelling:

Dolf Broekhuizen architectuurhistoricus
André Mol, Atelier Rijksbouwmeester
Michel Geertse, Architectuur Lokaal
Marco van Zandwijk, Ruimte-OK

Redactie:

Dolf Broekhuizen

Vormgeving:

Ad van der Kouwe, Manifesta

Communicatie:

Brecht Bleeker

Fotografie:

Omslag: Brede school Nieuwstraat, Rotterdam,
Arconiko Architecten: Jean Paul Mioulet
SBO De Kans: Kees Hummel.
Brede school De Waterhoef: Petra Appelhof
Spilcentrum De Barrier: Bas Gijselhart

Disclaimer:

Ondanks de grote zorg die aan 'Scholenbouw stroomlijnen' is besteed, kunnen vergissingen, onjuistheden of onduidelijkheden in de daarin opgenomen gegevens altijd mogelijk zijn. De auteurs en samenstellers kunnen niet instaan voor de volledigheid, juistheid of voortdurende actualiteit van de gegevens. De redactie aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei directe of indirecte schade, van welke aard dan ook, die voortvloeit uit of in enig opzicht verband houdt met het gebruik van 'Scholenbouw stroomlijnen'.

Copyright:

De inhoud van deze publicatie, de daarin opgenomen gegevens, afbeeldingen, teksten en combinaties daarvan zijn beschermd door auteurs- en databankrechten. Deze rechten berusten bij de redactie van 'Scholenbouw stroomlijnen' en de auteurs. Zonder schriftelijke voorafgaande toestemming van de redactie is het niet toegestaan deze of enig onderdeel daarvan te kopiëren, en of op enige wijze te vermenigvuldigen of te verspreiden. Niet alle rechthebbenden van de gebruikte illustraties konden worden achterhaald. Belanghebbenden wordt verzocht contact op te nemen met de redactie, via de contactgegevens van de site www.scholenbouwatlas.nl in het menu van de site.

Copyright © 2015, Rotterdam en Den Haag, the authors, the photographers and the publisher. All rights reserved.

Rotterdam/Den Haag mei 2015

www.scholenbouwatlas.nl
www.dolfbroekhuizen.nl

