

# Veranderingen door de nieuwe Model-verordening VNG

Tekst: Lisette Blankestijn

## Inleiding

Hoewel de veelbesproken [Wet](#) overheveling buitenonderhoud en aanpassing alweer begin 2015 in werking trad en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in voorbereiding op deze wet een nieuwe modelverordening onderwijs huisvesting publiceerde ontvangen we daarover nog met enige regelmaat vragen. Daarom hebben we een aantal zaken nog eens op een rijtje gezet.

Per 1 januari is de nieuwe Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs een feit. Een van de wijzigingen houdt in dat het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen verhuist van het bordje van de gemeenten naar dat van de schoolbesturen. De PO-Raad is positief, maar adviseert schoolbesturen om deze nieuwe taken serieus op te pakken. Op de [site van de PO-Raad](#) is daarover meer informatie te vinden.

## Wat is er veranderd?

### Overheveling

Per 1 januari 2015 zijn de taken rond het buitenonderhoud van de gemeenten naar de schoolbesturen verschoven. Dit betekent dat er een bedrag van € 156 miljoen, dat voorheen in het gemeentebudget zat, nu naar de schoolbesturen gaat. Dit geld wordt voortaan via de lumpsumbekostiging uitbetaald door het ministerie van OCW. Het gaat om circa € 75 per leerling per jaar in 2015 en (waarschijnlijk) 2016. Na afloop van de overgangsregeling wordt dit bedrag verhoogd naar ongeveer € 90 per leerling. Ook is in de afgelopen jaren duidelijk geworden dat (op macroniveau) jaarlijks een bedrag van € 250 miljoen tot € 300 miljoen dat niet was geormerkt, maar

wel bedoeld voor onderwijshuisvesting, desondanks niet voor dat doel werd ingezet door de gemeenten. Dankzij een motie van Haersma Buma uit 2011 gaat er vanaf 2015 jaarlijks structureel een bedrag van € 256 miljoen naar de scholen. Dit bedrag moet wel worden verdeeld tussen primair en voortgezet onderwijs. Voor het po komt een bedrag van € 147 miljoen beschikbaar. Wederom niet geormerkt.

### Vragen over de nieuwe verordening

*Hoeveel geld krijgen wij als bestuur voor het buitenonderhoud van onze scholen?*

Circa € 75 per leerling. Na afloop van de overgangsregeling wordt dit verhoogd tot € 90.

*Komt er een overgangsregeling voor achterstallig onderhoud?*

Ja, er is een overgangsregeling via het Rijk.

*Wat gebeurt er met gemeentelijke reserves?*

Schoolbesturen hebben geen recht op overheveling van de reserves. Sommige gemeenten besluiten toch om de reserves netjes door te betalen. Wat er gebeurt hangt dus van de gemeente af.

*Gaan we erop voor- of achteruit?*

Het gaat om een herschikking van gelden. Voor sommige schoolbesturen vallen de wijzigingen positief uit, voor andere negatief. Het overgehevelde bedrag is macro toereikend.

### Gymlokalen

De bekostiging van de gymlokalen is uit de verordening gehaald en in een aparte regeling ondergebracht. Anders dan dat de bepalingen over de gymnastiekaccommodaties een andere plek hebben gekregen is er in de regelingen als zodanig niets veranderd door de wetswijziging overheveling buitenonderhoud. De regels zijn nu te vinden in de "beleidsregel bekostiging lokalen bewegingsonderwijs" en de "modelverordening materiële/financiële

gelijkstelling”.

Hoewel de regels als zodanig dus niet veranderd zijn, is de PO-Raad met deze aanpassing niet gelukkig omdat daarmee de gemeentelijke huisvestingsregels nu op drie verschillende plaatsen moeten worden gevonden. Dat maakt het niet overzichtelijker.

### **Leesbaarder**

Wel is de verordening beter leesbaar gemaakt dan haar voorgangers. Dat komt doordat de teksten nu voor alle onderwijssectoren zijn gecomprimeerd en samengebracht. De tekst is daarmee dus ook korter geworden, omdat de verordening voortaan alleen nog maar die zaken regelt die in de onderwijswetten worden geëist rond het bekostigen van de voorzieningen huisvesting onderwijs. Alles wat daarbuiten valt, staat nu in beleidsbrieven. Dat laatste maakt het geheel – zoals hiervoor al aangegeven - onoverzichtelijk.

### **Pluspunten**

Hoewel de overheveling van de onderhoudsmiddelen leidt tot herverdeelde effecten, is de PO-Raad tevreden met de nieuwe wet en de nieuwe modelverordening. De budgetten die nu voor het onderhoud beschikbaar komen zijn toereikend voor de uitvoering van de nieuwe taken. De - bescheiden - overgangsregeling helpt vooral kleinere besturen met oudere gebouwen op weg.

### **Efficiënter onderhoud**

Een ander belangrijk pluspunt is dat de wijziging in de wet een efficiënter onderhoud van schoolgebouwen mogelijk maakt, omdat schoolbesturen nu niet meer alleen over het binnenonderhoud, maar ook over het buitenonderhoud van de schoolgebouwen gaan. Sinds 1 januari kunnen besturen dus een integraal Meerjaren OnderhoudsPlan (MOP) opstellen, en eenvoudiger en zonder tussenkomst van de gemeente besluiten om bijvoorbeeld te investeren in verduurzaming of een beter binnenklimaat. Ook de vaak tijdrovende onderhandelingen met de gemeenten behoren dan tot het verleden. De bepalingen over het onderhoud die tot voor kort deel uitmaakten van de modelverordening zijn daar dan ook uitgehaald. Ook de bepalingen ten aanzien van de aanpassing van gebouwen en gewijzigde wettelijke eisen en onderwijskundige ontwikkelingen zijn uit de verordening gehaald, omdat ook deze taken met de wetswijziging zijn overgeheveld naar de schoolbesturen. Formeel heeft de gemeente dus geen enkele rol meer in deze taken.

### **Overleg met de gemeente niet langer noodzakelijk?**

Toch is het belangrijk om met enige regelmaat met de gemeente te blijven overleggen over de huisvesting van de scholen. Niet alleen omdat de gebouwen economisch eigendom van de gemeente zijn en blijven, maar vooral ook omdat de gemeente een verantwoordelijkheid houdt ten aanzien van vervangende nieuwbouw.

### **Aandachtspunten**

Naast de positieve berichten zijn er zaken die de aandacht van de PO-Raad vragen.

#### **Professionalisering**

De wetswijziging en de nieuwe verordening gaan niet alleen over schuiven met geld; ook de verantwoordelijkheden verschuiven. Schoolbesturen zullen daarom meer kennis over onderwijshuisvesting moeten verwerven. Vooral veel kleine schoolbesturen hebben daarin nog een slag te maken. In de lumpsum is een (beperkt) budget vrijgemaakt om schoolbesturen de mogelijkheid te bieden verder te professionaliseren op dit vlak: € 0,50 per leerling. Los van de professionalisering vraagt de verschuiving van verantwoordelijkheid mogelijk ook om een grotere personele inzet van schoolbesturen. Dit alles is al meegenomen in het overgeheveld bedrag van € 75,- per leerling.

Overigens zal door het vervallen van tijdrovende procedures en overleg met de gemeente over uit te voeren onderhoudstaken die extra personele inzet waarschijnlijk meevallen.

Omdat nu ook de financiële risico's meer bij de schoolbesturen zijn komen te liggen is het meer dan ooit noodzakelijk de financiële consequenties integraal mee te nemen in het totale financiële beleid van het bestuur.

### **Prijsindex**

De manier waarop de prijsindex wordt berekend is complex, en maakt dat zowel het Rijk als de schoolbesturen altijd achterlopen op de werkelijke prijzen, of die nu stijgen of dalen. De basis van de prijsindex wordt namelijk bepaald door het kostenniveau van twee jaar eerder. Voor beide partijen zou het beter zijn als de prijsindex wat directer op de feitelijke markt zou reageren.

De VNG heeft de nieuwe normbedragen, die voor 2015 als gevolg van de economische crisis een negatieve bijstelling kennen, opgenomen in de nieuwe modelverordening. Het Rijk heeft de financiële normen (inclusief indexatie en de nieuwe onderhoudsmiddelen) zoals gebruikelijk opgenomen in de per 1-1-2015 gepubliceerde [vergoeding voor de materiële instandhouding](#).

### **(Vervangende) nieuwbouw**

De wijziging betreft het (buiten)onderhoud, maar soms is onderhoud of renovatie niet genoeg. Dan komt het aan op vervangende nieuwbouw, en daarvoor blijven de gemeenten verantwoordelijk. De financiële normen voor nieuwbouw zijn echter nog gebaseerd op de technische eisen uit de jaren tachtig. Bovendien kunnen gemeentebesturen verzoeken van schoolbesturen naast zich neerleggen, onder verwijzing naar het feit dat besturen volledig verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en renovatie geen wettelijke basis kent. Veel gemeenten hebben nu al te maken met krappe budgetten. De PO-Raad realiseert zich dat veel gemeenten moeite hebben om de begroting sluitend te krijgen. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Naast gemeenten die goed investeren in de huisvesting van scholen zijn er gemeenten die dat in veel mindere mate, of soms helemaal niet doen. Het advies is om wanneer een schoolgebouw aan vervanging toe is, en gesprekken met de gemeente niet direct leiden tot overeenstemming, toch een nieuwbouwaanvraag in te dienen. Dan kan bij een negatief gemeentebesluit gebruik worden gemaakt van bezwaar- en beroepsprocedures.

### **Renovatie**

Zoals gezegd kent renovatie geen wettelijke basis. Ook is in de vergoedingsbedragen die gemeenten en schoolbesturen hiervoor ontvangen geen vergoeding opgenomen. De vergoedingen die worden ontvangen zijn alleen bedoeld om een gebouw in een redelijke staat van onderhoud te houden. Toch is de PO-Raad van mening dat er ten aanzien van renovatie sprake is – of zou moeten zijn – van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en het schoolbestuur. Immers, wanneer een gemeente van mening is dat er verder geen taak meer voor haar is weggelegd omdat een schoolbestuur al het onderhoud inclusief renovatie zou moeten uitvoeren, dan zou dat in de praktijk betekenen dat – na realisatie van een nieuw gebouw – de gemeente geen enkele rol meer heeft in de huisvesting. Dat zou echter voorbij gaan aan de zorgplicht die de gemeente op grond van de wet heeft. Renovatie kan ook benaderd worden vanuit de overtuiging dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en besturen. Immers, met renovatie kan nieuwbouw voorkomen worden. Naast dit levensduurverlengende effect is renovatie vaak goedkoper dan nieuwbouw. Een duidelijk belang van de gemeente.

Renovatie kent echter ook voordelen voor het schoolbestuur. Denk daarbij aan energiebesparende maatregelen en verduurzaming van het onderhoud. Het schoolbestuurlijk belang is duidelijk. Als het gaat om functionele verbeteringen is er sprake van een gezamenlijk belang. Voor het schoolbestuur vanuit de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de gemeente vanuit het belang van economisch eigenaar van het gebouw, maar vooral vanuit de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft voor een goed onderwijsaanbod en de gezondheid van haar inwoners. Vanuit die gedachte zou het toch mogelijk moeten zijn afspraken te maken over de renovatie van bestaande gebouwen en een daarbij horende kostenverdeling.

De PO-Raad adviseert haar leden hierover met de lokale politiek in gesprek te gaan en blijven.

### **Werking van de verordening**

Door de overheveling van het onderhoud is het belang van de verordening afgenomen. Tachtig procent van de aanvragen betrof immers onderhoudsactiviteiten. In veel gevallen zien we dan ook dat lang niet altijd de wettelijke voorschriften en bepalingen uit de verordening ten aanzien van de te volgen procedures worden gevolgd. Steeds vaker worden dezelfde procedures gevolgd zoals die in de gemeente gebruikt worden voor het beschikbaar stellen van kredieten voor wegen en andere voorzieningen. Op zich is de PO-Raad hier niet ongelukkig mee, omdat daarmee onderwijshuisvesting meer op gelijke voet met andere beleidsterreinen wordt behandeld. Voor schoolbesturen geldt wel dat de verordening bepaalde waarborgen biedt die in het belang van de besturen zijn. Het is wel belangrijk dat schoolbesturen zich daar bewust van zijn, om in de onderhandelingen met de gemeente uiteindelijk tot een goed resultaat te kunnen komen.

### **Kwaliteit**

Schoolgebouwen zijn in Nederland gemiddeld bijna veertig jaar oud. De kwaliteit van de huisvesting vraagt dus om onze aandacht. Het [kwaliteitskader](#) van de PO-Raad helpt schoolbesturen om zicht te krijgen op de kwaliteit van hun gebouwen, en kan gebruikt worden om met de gemeente afspraken te maken over de gewenste kwaliteit van de gebouwen.

### **Vragen?**

Met vragen kunt u terecht bij [helpdesk@poraad.nl](mailto:helpdesk@poraad.nl)