

Themaonderzoek onderwijshuisvesting in gemeentelijke begrotingen

Interbestuurlijk financieel toezicht– Provincie Noord-Brabant



INHOUD

1	Aanleiding	2
2	Context en actuele ontwikkelingen onderwijshuisvesting	6
3	Cijfers Brabantse gemeenten in beeld	13
4	Bevindingen	18
5	Gevolgen en risico's voor gemeenten	27
6	Aanbevelingen	33

1 AANLEIDING

1.1 Gemeenten staan voor een grote opgave voor het doen van (vervangings-) investeringen in onderwijshuisvesting

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er voldoende schoolgebouwen zijn en deze voldoen aan de eisen. Dit betekent dat zij moeten investeren in het bouwen, vervangen, renoveren of moderniseren van bestaande onderwijsgebouwen. Deze vervangingsinvesteringen zijn noodzakelijk om ervoor te zorgen dat scholen veilig, functioneel en toekomstbestendig blijven.

De uitdaging waar gemeenten voor staan, is echter groot. Veel schoolgebouwen in Nederland, en ook in de provincie Noord-Brabant, zijn verouderd en hebben renovatie of vervanging nodig. Tegelijkertijd moeten deze investeringen vaak worden gedaan binnen een beperkt budget en met het oog op nieuwe eisen, zoals duurzaamheid en energie-efficiëntie. Hierdoor staan gemeenten voor een complexe taak waarbij zij moeten balanceren tussen financiële beperkingen en de noodzaak om kwalitatieve onderwijshuisvesting te bieden.



De vergoeding die gemeenten vanuit het Gemeentefonds voor onderwijs-huisvesting ontvangen loopt achter op de feitelijke bouwconjunctuur. Om de kwaliteit van voorzieningen te waarborgen, zijn aanzienlijke financiële middelen vereist. Uit onderzoek blijkt dat er landelijk ongeveer € 2,6 miljard per jaar nodig is voor schoolgebouwen¹. Gemeenten ontvangen echter al jaren slechts ongeveer de helft van dit bedrag.

Gemeenten moeten bewust kiezen om te investeren in onderwijshuisvesting tegen actuele prijzen, wat ten koste gaat van andere investeringen. Dat heeft als gevolg dat investeringen in onderwijshuisvesting soms getemporiseerd worden. Wat resulteert in schoolgebouwen die niet (meer) aan de eisen voldoen: ze bieden geen optimale werkplek voor leerlingen en docenten en zijn niet geschikt voor kwalitatief hoogstaand en inclusief onderwijs.

1.2 Hoe goed zijn Brabantse gemeenten voorbereid op deze investeringsopgave in onderwijshuisvesting?

Met het huidige financiële perspectief voor gemeenten (o.a. herverdeling en korting gemeentefonds, het 'ravijnjaar') is het de vraag of Brabantse gemeenten zich bewust zijn van de investeringsopgave in onderwijshuisvesting, of de financiële gevolgen in regie zijn en welke risico's gemeenten daarbij lopen. Dit is de aanleiding van voorliggend themaonderzoek in het kader van interbestuurlijk financieel toezicht. Het onderzoek geeft financieel toezicht inzicht in hoeverre gemeenten de investeringsopgave realistisch in de (meerjaren)begroting opnemen. Daarbij is onderzocht of gemeenten een Integraal Huisvestingsplan (IHP) hebben, of er een kostenraming beschikbaar is, en hoeveel onderwijsreserves beschikbaar zijn. Daarnaast is geanalyseerd in hoeverre gemeenten in hun meerjarenbegrotingen rekening houden met de benodigde investeringen in onderwijshuisvesting, vooral gezien de leeftijd van de gebouwen.

1.3 Aanpak van dit themaonderzoek in het kader van interbestuurlijk financieel toezicht

Het themaonderzoek in het kader van interbestuurlijk financieel toezicht heeft tot doel inzicht te verkrijgen in de uitdagingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd op het gebied van onderwijshuisvesting. Het richt zich op het identificeren van knelpunten binnen de financieringssystematiek die gemeenten hanteren, evenals de tekortkomingen in de ondersteuning en middelen die het Rijk beschikbaar stelt. Het onderzoek signaleert enerzijds dat de bekostiging door het Rijk niet op orde is en dat aanpassingen noodzakelijk zijn, en anderzijds creëert het bewustwording bij de Brabantse gemeenten over de nieuwbouw- en

¹ <https://www.bouwstenen.nl/betalingsherinnering-kabinet-gebouwen-onderwijs>

vervangingsopgave voor onderwijshuisvesting en de mogelijke financiële risico's die daarmee gepaard gaan. De investeringsopgave voor het aan onderwijshuisvesting gerelateerde bewegingsonderwijs is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast biedt het onderzoek een breed inzicht in de huidige situatie van onderwijshuisvesting binnen Brabantse gemeenten, waarbij trends zoals duurzaamheid en de bekostigingsstructuur door zowel het Rijk als de gemeenten worden geanalyseerd. Om gegevens goed te kunnen vergelijken, richt het onderzoek zich specifiek op de onderwijshuisvesting van het primair onderwijs.

Voor dit themaonderzoek is een grondige deskresearch uitgevoerd naar de bestaande Integrale Huisvestingsplannen (IHP's) van gemeenten in de provincie Noord-Brabant. Deze analyse bood een overzicht van de beleidsplannen en financiële ramingen die op papier zijn vastgelegd.

Om de kloof tussen theorie en praktijk te overbruggen, werden gesprekken gevoerd met vier verschillende Brabantse gemeenten. Deze gesprekken hadden als doel om een dieper inzicht te krijgen in hoe de plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd en welke uitdagingen gemeenten tegenkomen bij de implementatie van hun onderwijshuisvestingsbeleid. Door de praktijkervaringen te vergelijken met de papieren werkelijkheid, kon een realistischer beeld worden gevormd van de situatie.

De bevindingen van dit onderzoek leiden tot een duidelijke boodschap vanuit de Provincie Noord-Brabant richting het Rijk. De Provincie Noord-Brabant pleit voor meer duidelijkheid, betere financiering, en een grotere ondersteuning van gemeenten in hun taak om toekomstbestendige en duurzame onderwijshuisvesting te realiseren. Tot slot zijn er enkele aanbevelingen voor gemeenten opgenomen.

1.4 Relevantie van themaonderzoek voor interbestuurlijk toezicht

Dit themaonderzoek is samen met de Vereniging van Brabantse gemeenten (VBG) tot stand gekomen. Zij publiceerde in april 2023 het rapport 'investeren in de eerste overheid'. Waarin werd geconcludeerd dat de huidige sluitende begrotingen een vertekend beeld geven van de financiële positie van gemeenten. Door incidentele tegemoetkomingen vanuit het Rijk en het vooruitschuiven van investeren en onderhoudskosten lijkt de situatie rooskleuriger dan die is. Dit themaonderzoek vormt een verdieping op bovenstaand rapport.

Dit themaonderzoek is relevant voor interbestuurlijk toezicht omdat het inzicht biedt in specifieke beleidsgebieden, zoals onderwijshuisvesting, waarin samenwerking tussen verschillende overheidslagen van belang is. Door knelpunten en uitdagingen in kaart te brengen, zoals de financieringssystematiek en de rol van het Rijk en gemeenten, helpt een themaonderzoek de provincie, het Rijk en gemeenten om hun verantwoordelijkheden beter af te stemmen. Dit is van relevant belang voor het interbestuurlijk financieel toezicht, omdat het toezicht zich richt op het waarborgen van een effectieve en efficiënte uitvoering van taken door lokale overheden, waarbij financiële stabiliteit centraal staan.



2 CONTEXT EN ACTUELE ONTWIKKELINGEN ONDERWIJSHUISVESTING

2.1 Gemeenten en schoolbesturen dragen samen de verantwoordelijkheid voor geschikte onderwijshuisvesting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg van adequate en doelmatige onderwijshuisvesting waarbij ze specifiek verantwoordelijk zijn voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding. Het waarborgen van de veiligheid en toegankelijkheid van schoolgebouwen is een belangrijke gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit omvat het voldoen aan bouw- en veiligheidsnormen en het bevorderen van een toegankelijke omgeving voor alle leerlingen, inclusief leerlingen met een beperking.

Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor lange termijn huisvestingsplannen om toekomstige onderwijshuisvestingsbehoeften te identificeren en aan te pakken. Deze strategische plannen worden veelal vastgesteld in een Integraal Huisvesting Plan (hierna IHP). Een IHP heeft als doel om de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verbeteren en te zorgen voor een efficiënte besteding van middelen. Het houdt rekening met trends en ontwikkelingen zoals duurzaamheid en energieneutraliteit, en draagt bij aan de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen (en eventueel andere belanghebbenden).

Gemeenten werken nauw samen met schoolbesturen om ervoor te zorgen dat de huisvestingsplannen aansluiten bij de onderwijsdoelstellingen en om uitdagingen gezamenlijk aan te pakken.

Het in stand houden en exploiteren van schoolgebouwen is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Ze zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van schoolgebouwen, wat zaken zoals schilderwerk en het onderhoud van installaties omvat. Daarnaast zorgen zij voor de inrichting en uitrusting van de school, inclusief meubilair en ICT-faciliteiten. De eerste inrichting van bijvoorbeeld een nieuwe school of uitbreiding wordt door de gemeenten bekostigd. Het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van leerlingen en personeel is cruciaal, evenals het naleven van veiligheids- en gezondheidsvoorschriften. Schoolbesturen ontwikkelen onderhoudsplannen om de gebouwen in goede staat te houden en zorgen voor het efficiënt gebruik en beheer van hun faciliteiten.

Schoolbesturen spelen ook een actieve rol bij (ver)nieuwbouw- en renovatieprojecten, door samen te werken met gemeenten om functionele eisen en ontwerpen te bepalen, om hun behoeften en prioriteiten kenbaar te maken. Daarnaast zorgen schoolbesturen ervoor dat de fysieke leeromgeving in lijn is met het onderwijsbeleid en dat de schoolgebouwen inclusief en toegankelijk zijn. Tot slot houden zij toezicht op het gebruik en de staat van de gebouwen en evalueren zij of aanpassingen nodig zijn om aan veranderende onderwijsbehoeften te voldoen.

Het wetsvoorstel onderwijshuisvesting verplicht gemeenten om een meerjarig Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor schoolgebouwen op te stellen. Naar verwachting wordt deze wet in 2025 ingevoerd. Het doel is meerjarige zekerheid te bieden aan schoolbesturen en de kwaliteit van schoolgebouwen te verbeteren. Dit plan moet strategisch inzicht geven in de huisvestingsbehoeften van scholen, met aandacht voor onderhoud, nieuwe ontwikkelingen, duurzaamheid en demografische veranderingen. De wet bevordert samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en andere partijen en zorgt voor een proactieve en planmatige aanpak van huisvestingsvraagstukken.

2.1.1 Buitenonderhoud

Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen in het primair onderwijs verschoven van gemeenten naar schoolbesturen. Deze verandering ging gepaard met een vermindering van de middelen uit het Gemeentefonds. Voorheen stimuleerden oplopende onderhoudskosten gemeenten om te investeren in renovatie of nieuwbouw, maar die prikkel is nu weggefallen. Gemeenten krijgen geen extra financiering voor renovatie, wat hun investeringsmogelijkheden beperkt. Er is wel een nationaal beleid in ontwikkeling om deze situatie te verbeteren, maar aanvullende financiering is nog onduidelijk. Daarmee is in sommige gevallen de situatie ontstaan dat achterstallig onderhoud is overgedragen.

2.2 Bekostiging onderwijshuisvesting door schoolbesturen en gemeenten

2.2.1 Schoolbesturen ontvangen MI-vergoeding van het Rijk

Zoals hierboven geschetst zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor het onderhoud van de schoolgebouwen. De besturen ontvangen op basis van het leerlingenaantal jaarlijks (meetmoment teldatum 1 oktober) een vergoeding voor de 'materiele instandhouding' waar de huisvesting bij hoort, dit is de MI-vergoeding van het Rijk. De hoogte van de MI-vergoeding wordt berekend op basis van het aantal leerlingen en specifieke kenmerken van de school, zoals het type onderwijs (bijvoorbeeld primair of voortgezet onderwijs). In de programma's van eisen voor PO en (V)SO zijn voor de materiële instandhouding (MI) bekostigingsbedragen vastgesteld. Deze worden jaarlijks geïndexeerd.



Het gebruik van de MI-vergoeding is begrensd door het investeringsverbod (art. 148 WPO). Toch is het zeker mogelijk om met de MI-middelen te investeren in onderhoud en duurzaamheid. Zo is er onder andere ruimte voor maatregelen die zichzelf binnen 5-7 jaar terugverdienen. Dat geldt voor maatregelen met betrekking tot energiebesparing, maar ook voor onderhoud. Vanuit de onderhoudsplicht hebben besturen zonder meer te zorgen voor het onderhoud, zeker ook voor de lange termijn. Een kostenbegroting van de maatregelen met bijbehorende energiebesparing geeft inzicht in de terugverdientijden².

2.2.2 Gemeenten ontvangen niet-geormerkte vergoeding van het Rijk via het gemeentefonds

Gemeenten ontvangen een niet-geormerkte vergoeding van het Rijk via het gemeentefonds, bestemd voor nieuwbouw, uitbreiding, eerste inrichting, herstel van constructiefouten, en herstel bij bijzondere omstandigheden van onderwijshuisvesting. Renovatie valt momenteel niet onder deze vergoeding, aangezien dit niet is opgenomen in de Wet op het Primair Onderwijs. Er wordt gewerkt aan nieuwe wetgeving om renovatie wel op te nemen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen. Daarnaast zal de wettelijke verplichting om een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor 16 jaar vast te stellen ook worden opgenomen in de wetgeving.

² Bron: Ruimte-OK.nl

2.2.3 VNG- normbedrag als richtlijn voor budgetten onderwijshuisvesting

Vanuit de VNG wordt geadviseerd welk normbedrag gekoppeld kan worden aan de benodigde voorziening. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. Echter, de normbedragen zelf staan niet in verhouding tot de middelen die vanuit het Rijk voor onderwijshuisvesting via het gemeentefonds ter beschikking worden gesteld. De vergoeding die gemeenten in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangen loopt achter op de feitelijke bouwconjunctuur. Een aantal jaren geleden heeft de VNG geadviseerd de vergoeding met 40% te verhogen. Dit is ook doorgevoerd in de modelverordening onderwijshuisvesting, maar heeft geen concrete vertaling in het Gemeentefonds gekregen.

2.2.4 Extra middelen voor onderwijshuisvesting vanuit Innovatieprogramma van het Nationale Groeifonds

Om de onderwijshuisvesting in ons land duurzaam, gezond, onderwijsadaptief en inclusief te krijgen moet de vervangingsgraad en de kwaliteit van te bouwen scholen sterk omhoog. Op initiatief van schoolbesturen en gemeenten heeft het ministerie van OCW samen met de PO-Raad, VO-raad en VNG een voorstel voor het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting ingediend bij het Nationale Groeifonds (NGF). Op 30 juni 2023 werd deze aanvraag deels voorwaardelijk toegekend en deels gereserveerd. Op 15 maart 2024 heeft de commissie van het Nationaal Groeifonds de nadere onderbouwing voor de aanvraag goedgekeurd. Voor dit project wordt € 483,7 miljoen toegekend, waarvan € 359,5 miljoen voorwaardelijk. Dat betekent dat er voor de eerste tranche bouwprojecten van het innovatieprogramma € 124,2 miljoen beschikbaar is als co-financiering.

Het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting is geen eerste stap naar het dichten van de tekorten, maar een manier om standaarden te ontwikkelen die gemeenten, schoolbesturen en bouwende partijen helpen om snel en efficiënt hoogwaardige schoolgebouwen neer te zetten. Dit gebeurt van onderop: gemeenten en schoolbesturen dragen zelf hun projecten voor. Daarnaast blijft de VNG zich inzetten voor passende bekostiging voor de gehele onderwijshuisvestingsopgave³.

2.2.5 Circulariteit biedt mogelijkheden om langere afschrijvingstermijnen te hanteren

Bij nieuwbouw van scholen wordt over het algemeen van een afschrijvingstermijn van 40 jaar uitgegaan. Binnen IHP's wordt ook steeds vaker aandacht besteed aan circulariteit. Dit in combinatie met aandacht voor flexibiliteit, toekomstbestendigheid en aanpasbaarheid van onderwijshuisvesting, maakt dat gemeenten steeds meer nadenken over restwaarde van gebouwen en duur van afschrijvingstermijnen.

³ Bron: <https://vng.nl/nieuws/nationaal-groeifonds-investeert-in-onderwijshuisvesting>

Met de juiste argumenten is het mogelijk/denkbaar om in de financiële huishouding met een restwaarde te werken en langere afschrijvingstermijnen (50 jaar in plaats van 40 jaar bij nieuwbouw en 25 jaar in plaats van 20 jaar bij levensduurverlengende renovatie). Hierdoor ontstaan kansen om voor investeringen met lagere kapitaallasten te werken waardoor meer of eerder nieuwe investeringsruimte ontstaat.

2.3 Grote duurzaamheidsopgaven bij onderwijshuisvesting

In de huidige processen van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) speelt duurzaamheid een centrale rol, omdat zowel gemeenten als schoolbesturen zich bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheden.

Om de klimaatdoelstellingen uit het Klimaatakkoord Parijs te realiseren, is het noodzakelijk om schoolgebouwen te verduurzamen. Dit houdt in dat scholen moeten streven naar een gezond binnenklimaat en een laag energieverbruik, wat resulteert in een verminderde CO₂-uitstoot. Een duurzaam schoolgebouw gaat echter verder dan alleen milieuvriendelijkheid; het moet ook ondersteunend zijn aan het onderwijs dat binnen de muren wordt gegeven. Om deze klimaatdoelstellingen te behalen, zijn er drie sporen welke vaak gevolgd⁴ worden:

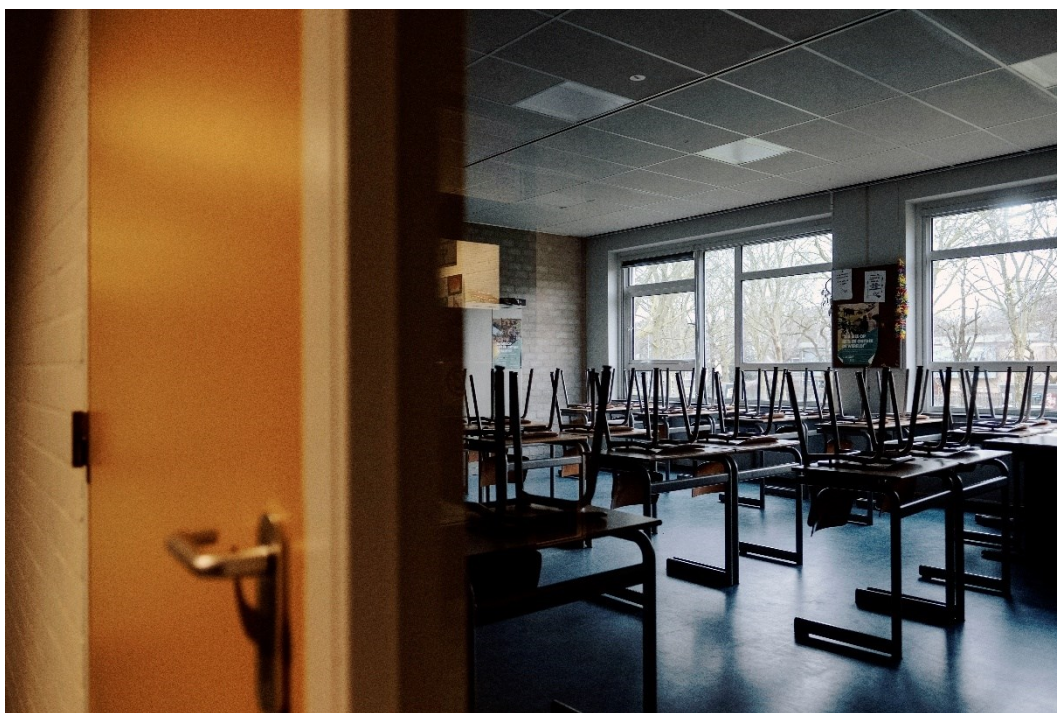
1. **Energiebesparende maatregelen**
Scholen kunnen directe stappen nemen om hun energieverbruik te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door het verbeteren van de isolatie, het installeren van energiezuinige verwarmings- en koelsystemen, en het gebruik van LED-verlichting. Het installeren van zonnepanelen kan ook een bijdrage leveren aan de vermindering van de energievraag van externe bronnen.
2. **Duurzaam meerjarenonderhoudsplan**
Het opstellen van een langetermijnstrategie voor het onderhoud van schoolgebouwen is cruciaal. Dit plan moet duurzaamheid centraal stellen door te focussen op het verlengen van de levensduur van het gebouw en het minimaliseren van milieueffecten. Een duurzaam onderhoudsplan zorgt ervoor dat schoolgebouwen geleidelijk en efficiënt worden aangepast om aan de nieuwste duurzaamheidsnormen te voldoen.

⁴ Bron: <https://www.poraad.nl/arbeidszaken-bedrijfsvoering/onderwijshuisvesting/duurzame-schoolgebouwen>

3. **Onderwijsadaptieve ontwerpen bij renovatie en nieuwbouw**
Bij het renoveren van bestaande schoolgebouwen of het ontwerpen van nieuwe scholen, is het belangrijk om onderwijsadaptieve ontwerpen te overwegen. Dit betekent dat de architectuur en indeling van de school flexibel moeten zijn om zich aan te passen aan verschillende onderwijsmodellen en veranderende leerlingenaantallen. Op deze manier blijft het gebouw relevant en functioneel, zelfs als de onderwijsbehoeften veranderen.

2.3.1 Van BENG naar ENG: verandering van het wettelijk kader voor energieneutraal bouwen

Op dit moment is voor vervangende nieuwbouw het verplicht om een Bijna Energieneutraal Gebouw (BENG) te realiseren. Er is op dit moment een wetgevingsproces in Europa gaande dat in plaats van BENG de verplichting bij nieuwbouw naar een Energieneutraal Gebouw (ENG) verlegt. Dat betekent dat bij vervangende nieuwbouw de eisen hoger liggen en daarmee ook de initiële stichtingskosten.



Gemeenten ontvangen hiervoor te weinig middelen voor onderwijshuisvesting in hun Gemeentefonds. Zonder bijstelling zal het tekort alleen maar groter worden. Daarnaast wordt in datzelfde wetgevingsproces ook een versnelling van verduurzaming van bestaande gebouwen met het slechtste energielabel voorzien. Dat betekent dat de druk op schoolbesturen en gemeenten om te investeren toeneemt.

Bij de bouw van nieuwe schoolgebouwen kunnen problemen met netcongestie ontstaan, wat verwijst naar de beperkte capaciteit van het elektriciteitsnetwerk om aan de toenemende vraag te voldoen. Dit kan leiden tot vertragingen in de aansluiting van nieuwe gebouwen, omdat netbeheerders extra tijd nodig hebben om het netwerk uit te breiden of te versterken. Daarnaast kunnen de kosten voor netwerkuitbreidingen en de benodigde vergunningen aanzienlijke obstakels vormen. Deze kosten kunnen oplopen voor bouwbedrijven of schoolbesturen, en de regelgeving rondom aanpassingen kan bureaucratische vertragingen veroorzaken. Hierdoor kan de oplevering van nieuwe schoolgebouwen verder worden vertraagd.

2.3.2 Veel verschillende subsidieregelingen voor verduurzaming onderwijshuisvesting

Het verduurzamen van gebouwen, waaronder scholen, is een belangrijke maatschappelijke opgave. Hiervoor zijn verschillende subsidies beschikbaar gesteld om de transitie naar duurzamere en energiezuinige gebouwen te ondersteunen. Deze subsidies worden vaak verstrekt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en zijn bedoeld om financiële drempels te verlagen en duurzame investeringen aantrekkelijker te maken. De subsidies zijn bedoeld om de overstap naar duurzamere oplossingen te vergemakkelijken door financiële lasten te verlichten en stimulansen te bieden voor het realiseren van energiezuinige en milieuvriendelijke projecten. Door gebruik te maken van deze regelingen kunnen scholen en gemeenten investeren in duurzame gebouwen en daarmee bijdragen aan een groenere toekomst. Op dit moment zijn er 8 verschillende subsidies die betrekking hebben op verduurzaming van onderwijshuisvesting.

3 CIJFERS BRABANTSE GEMEENTEN IN BEELD

3.1 In totaal hebben 32 van de 56 Brabantse gemeenten een IHP

De uitkomst op hoofdlijnen geeft een beeld van de totaalopgave waar de gemeenten binnen provincie Noord-Brabant voor staan. Op het totaal van 56 gemeenten blijkt dat er 32 gemeenten beschikken over een IHP welke relevant wordt beschouwd (visieperiode vanaf 2015). Hiervan bevatten 26 IHP's een financiële paragraaf.

Naast deze 32 gemeenten beschikken 2 gemeenten over een SHP (strategisch huisvestingsplan) waarin geen financiële parameters beschreven worden. 5 gemeenten hebben een openbaar plan ouder dan 2015. De openbare beschikbare informatie van de IHP's is niet van alle gemeenten beschikbaar.

IHP's	Aantal Brabantse gemeenten	Percentage
Beschikbare IHP (na 2015)	32	57,1%
Beschikbare SHP (na 2015)	2	3,6%
Geen/oud plan	22	39,3%

3.2 Bijna 54% van de gebouwen (waarvan het bouwjaar bekend is) is ouder dan 40 jaar

De 37 gemeenten waarvan een IHP of SHP reeds is vastgesteld tellen samen 720 onderwijslocaties. Het gaat hier om zowel PO-, VO- en SO- gebouwen. Voor 516 van deze locaties is het bouwjaar bekend. Bijna 54% van de gebouwen, waarvan het bouwjaar bekend is, heeft de leeftijd van 40 jaar bereikt of overschreden. Hier is uitgegaan van het initiële bouwjaar. Zie de tabel hieronder, het totaal aantal gebouwen betreft 516. Daarvan zijn 278 (239+22+17) ouder dan 40 jaar en leidt tot de uitkomst van $278/516 = 53,9\%$.

Het is niet van alle gemeenten bekend of de gebouwen tussentijdse uitbreiding of renovatie hebben ondervonden. Bij renovatie wordt de levensduur van het gebouw met 20 tot 25 jaar verlengd. Na deze periode van in totaal 65 jaar komt het gebouw in aanmerking voor (ver)nieuwbouw.

Gebouwleeftijd	Aantal gebouwen	Percentage
PO- gebouw > 40 jaar	239	33,2 %
VO- gebouw > 40 jaar	22	3,1%
SO- gebouw > 40 jaar	17	2,4%
<40 jaar	238	33,1%
Onbekend	204	28,2%
Totaal aantal	720	100%

Inzicht per onderwijslocatie		
Aantal locaties	Capaciteit in M²	Bouwjaar gemiddeld
Primair onderwijs		
611	715.224	1982
Voortgezet onderwijs		
61	368.671	1979
Speciaal Onderwijs		
48	43.645	1984

3.3 Stand van zaken investeringen in PO - gebouwen

Van alle Brabantse gemeenten (waarvan de gebouwleeftijd bekend is) is van de PO gebouwen gemiddeld 50% ouder dan 40 jaar (op basis van oorspronkelijke gebouwleeftijd).



Kijkende specifiek naar de PO-gebouwen, dan kunnen de volgende 4 categorieën gemeenten worden onderscheiden:

- Investerings zijn al grotendeels achter de rug (14 gemeenten)
Percentage gebouwen ouder dan 40 jaar kleiner dan 30%
- Investerings zijn nog volop gaande (9 gemeenten)
Percentage gebouwen ouder dan 40 jaar tussen de 30% en 49%
- Nog forse investeringen nodig (31 gemeenten)
49% van de gebouwen is ouder dan 40 jaar
- Onbekend (1 gemeente)
Een gemeente heeft alle scholen doorgedecentraliseerd

Leeftijdscategorie PO- gebouwen	Percentage	Aantal gebouwen
Klasse 0 t/m 20 jaar	34%	264
Klasse 20 t/m 40 jaar	16%	121
Klasse 40 t/m 60 jaar	31%	242
Klasse ouder dan 60 jaar	18%	142

In bovenstaande gegevens is geen rekening gehouden met levensduur verlengende renovaties. Vaak is wel bekend in welke jaren renovaties zijn gedaan. Het is echter niet bekend of deze renovaties ook levensduur verlengend zijn.

Er zijn verschillende redenen om een gebouw met een oorspronkelijke leeftijd van 40 jaar of meer nog niet aan te pakken: het gebouw kan een rijks- of gemeentelijk monument zijn, het leerlingenaantal kan zo laag zijn dat de school op korte termijn wordt opgeheven (dit komt vooral voor in kleine kernen), of de gemeente kan beleid hebben dat een gebouw 60 jaar moet meegaan.

3.4 Omvang totale investeringen

De 24 gemeenten waarvan de financiële parameters bekend zijn, zijn onder elkaar gezet. De looptijd van de plannen is echter verschillend. Daarom is een gemiddelde per jaar berekend. Vertaald naar alle 56 Brabantse gemeenten betekent dit een investeringsbedrag over een periode van 10 jaar van € 1.753.417.981,-. Dit betreft zowel investeringen in het primair onderwijs (PO) als in het voortgezet onderwijs (VO).

*Na publicatie van het rapport blijkt dat in de tabel Leeftijdscategorie PO-gebouwen abusievelijk een aantal cijfers bij de percentages ontbreken. Dit is aangepast in deze versie van het rapport. Daarnaast is de tekst onder de tabel ter verduidelijking aangepast. Dit heeft geen invloed op de uitkomsten van het rapport.

Financiële parameters		
Investering totaal alle Brabantse gemeenten	€ 1.753.417.981	
Investering per gemeente	€ 31.311.035	
Gemiddeld per m ²	Nieuwbouw	Renovatie
PO & SO	€ 2.864	€ 1.794
VO	€ 2.439	€ 1.633

3.5 Verschillende normbedragen gehanteerd in de IHP's

Nu de IHP's van de Brabantse gemeenten in verschillende jaren zijn opgesteld, leidt dit ook tot het hanteren van verschillende normbedragen. Voor het PO & SO zijn er 23 gemeenten met een normbedrag voor nieuwbouw en 15 voor renovatie. Dit komt op een gemiddelde investering van € 2.864,- per m² voor nieuwbouw en € 1.794,- per m² voor renovatie. Voor het VO zijn er minder normbedragen opgenomen.

Voor nieuwbouw zijn er 11 gemeenten die een normbedrag hebben opgenomen. Dit komt uit op een gemiddelde investering van € 2.439,- per m². Voor renovatie zijn er in totaal 8 gemeenten wat uit komt op een gemiddelde investering van € 1.633,- per m².

Volgens de VNG wordt de vergoeding voor een basisschool vastgesteld op basis van de volgende bedragen: een startbedrag voor de realisatie van de eerste 350 m² bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) van € 1.411.576,-. Dit komt neer op € 4.033,- per m². Voor elke volgende m² bvo komt er een bedrag van € 2.416,- bij. Hoe meer je bouwt, hoe goedkoper het per m² wordt.

Voor het VO geldt er onder de 455 m² bvo géén startbedrag. Zit het bvo tussen de 455 m² en 2.500 m² dan geldt er een startbedrag van € 706.514,-. Boven de 2.500 m² is het startbedrag € 892.008,-. De vergoeding daarna per m² is afhankelijk van de onderwijssoort, de profielen en de grootte van de school. Voor PRO/HAVO/VWO/VMBO-TL/VMBO-TL-IW geldt een bijdrage van € 3.779,- voor een school kleiner dan 455 m², € 2.243,- voor een middelgrote school en € 2.189,- voor een school groter dan 2.500 m².

3.6 Enkele gemeenten beschikken over een reserve voor onderwijshuisvesting met een aanzienlijk saldo

Veel gemeenten hebben beperkte reserves voor onderwijshuisvesting. Echter, bij ongeveer negen gemeenten is er sprake van een aanzienlijk reservesaldo. Dit saldo varieert van 3,4 miljoen euro tot 21,2 miljoen euro. Een aantal grotere gemeenten hebben het hoogste saldo voor onderwijshuisvestingsreserves.

Het lastige is dat niet altijd duidelijk is waar deze reserves voor gebruikt worden. Deels zijn het reserves voor de dekking van kapitaallasten van reeds gedane investeringen in onderwijshuisvesting. Verder zijn er ook gemeenten die wel sparen voor onderwijshuisvesting maar waarbij dat niet zichtbaar is omdat ze geen afzonderlijke bestemmingsreserve hiervoor hebben. Ze zonderen dan bijvoorbeeld een deel van de algemene reserve af.



4 BEVINDINGEN

4.1 Gemeenten staan voor grote financiële uitdagingen, ook op het gebied van onderwijshuisvesting

Gemeenten in Nederland staan voor aanzienlijke financiële uitdagingen, ook op het gebied van onderwijshuisvesting. De bezuinigingen op het gemeentefonds hebben directe gevolgen voor hun capaciteit om adequaat te investeren in onderwijsinfrastructuur. De vergoeding van het Rijk in het gemeentefonds is gebaseerd op 13 maatstaven, maar deze blijken vaak ontoereikend om te voorzien in de werkelijke behoeften van de onderwijshuisvesting. Hierdoor worden gemeenten geconfronteerd met moeilijke keuzes die grote gevolgen kunnen hebben voor het lokale voorzieningenniveau, inclusief de kwaliteit van scholen en de educatieve omgeving voor kinderen.

De huidige financiële positie van een gemeente is cruciaal voor haar vermogen om te investeren in onderwijshuisvesting. Gemeenten met een hoge solvabiliteit en een lage schuldquote hebben een betere uitgangspositie om investeringen te doen. Zulke gemeenten kunnen gebruikmaken van hun financiële veerkracht om noodzakelijke verbeteringen en uitbreidingen van scholen te financieren.

Daarnaast zijn er gemeenten die door jaarlijkse overschotten op de jaarrekening, bijvoorbeeld via winstneming op grondexploitatie, beter in staat zijn om te sparen voor toekomstige investeringen in onderwijshuisvesting. Het is zorgwekkend dat positieve rekeningresultaten nodig zijn om te kunnen sparen voor investeringen in onderwijshuisvesting, aangezien dit niet voor elke gemeente haalbaar is en kan leiden tot ongelijkheid in de kwaliteit van onderwijsvoorzieningen.

De financiële druk op gemeenten dwingt hen om hun investeringsstrategieën zorgvuldig te overwegen, waarbij de noodzaak om een balans te vinden tussen directe uitgaven en toekomstige infrastructuurbehoeften steeds urgenter wordt.

4.2 Afwijkingen zichtbaar tussen investeringsopgave uit het IHP en de in de gemeentelijke begroting opgenomen bedragen

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de meeste gemeenten in de begroting op basis van de investeringsopgave uit het IHP bedragen hebben geraamd. Het komt vaak voor dat er aanzienlijke afwijkingen zijn tussen de in het IHP opgenomen bedragen en de in de begroting opgenomen bedragen. Hier kunnen veel redenen aan ten grondslag liggen.

Enkele mogelijke verklaringen voor deze verschillen zijn:

- In het IHP wordt geen rekening gehouden met kosten van tijdelijke huisvesting, in de begroting wel.
- Het IHP kan alweer enkele jaren oud zijn, waardoor het prijspeil waarmee gerekend is een stuk lager ligt dan het huidige prijspeil waarmee in de begroting is gerekend.
- De in het IHP genoemde bedragen zijn gebaseerd op een inschatting. Daarna wordt door de gemeente een businesscase gemaakt. Uit deze businesscase kunnen andere bedragen komen.
- In het IHP worden soms meerdere varianten beschreven. Bijvoorbeeld nieuwbouw of renovatie. De investeringsbedragen die hierbij horen zijn verschillend. Het kan zijn dat de gemeente in de begroting de duurdere variant qua investeringsbedrag raamt.
- De kosten van grondverwerving kunnen hoger uitvallen dan geraamd.
- Door vertraging stijgt het investeringsbedrag. Er kunnen diverse redenen voor vertraging zijn. Deze vertraging kan in verschillende fases van het proces optreden.
- Het schoolbestuur gaat niet mee in de door de gemeente voorgestelde oplossing waardoor er bijvoorbeeld geen twee scholen in één gebouw gehuisvest kunnen worden.
- De aanbesteding kan duurder uitvallen dan verwacht.
- Indien de bouw over meerdere jaren plaatsvindt wordt aangeraden om ook met een indexatie te werken voor de jaren daarna. De vraag is of hier in de begroting ook rekening mee is gehouden.
- De bouwkosten zijn de laatste jaren enorm gestegen. Hiermee is in de begrotingen nog onvoldoende rekening gehouden.
- Er kan frictie ontstaan tussen de lange planningshorizon van een Integraal Huisvestingsplan (IHP), dat ongeveer 15 jaar bestrijkt, en de gemeentelijke begroting, die doorgaans voor slechts vier jaar wordt opgesteld.

4.3 Daarnaast ook grote afwijkingen zichtbaar tussen de in het IHP opgenomen investeringsbedragen en de gerealiseerde investeringsbedragen in de praktijk

De in het IHP opgenomen investeringsbedragen kunnen in de praktijk hoger uitvallen dan geraamd. Dit kan diverse oorzaken hebben:

- De investeringsbedragen zijn gebaseerd op een bepaalde oplossing. De meeste gemeenten maken eerst een business case voordat men tot investering overgaat. Hierdoor is er een scherper zicht op de beste oplossing en het bijbehorende investeringsbedrag. Dit kan een andere duurdere oplossing zijn dan waarin in het IHP mee is gerekend.

- Het komt ook voor dat in het IHP wordt gerekend met een investeringsbedrag voor renovatie. Na de business case blijkt dat nieuwbouw toch een betere oplossing is. Het investeringsbedrag is dan weliswaar hoger maar de kapitaallasten kunnen dan toch lager zijn omdat nieuwbouw bijvoorbeeld in 40 jaar wordt afgeschreven en een renovatie in 25 jaar.
- Het komt voor dat de oplossing uit het IHP bij nader onderzoek niet mogelijk is en daardoor een duurdere oplossing noodzakelijk is (bijvoorbeeld een extra verdieping op een bestaand gebouw plaatsen blijkt bouwtechnisch niet mogelijk te zijn).
- Ten tijde van het opstellen van het IHP waren bepaalde oplossingen nog niet mogelijk omdat één van de schoolbesturen daarin niet mee wilde gaan (bijvoorbeeld fusie of samen in één gebouw). Een aantal jaren later blijkt dat de opstelling van het schoolbestuur is veranderd en staat men wel open om bijvoorbeeld samen met één school in één gebouw te gaan.
- Sommige kosten worden niet in het IHP meegenomen. Zo wordt er vaak geen rekening gehouden met kosten van tijdelijke huisvesting. Deze kosten kunnen erg verschillen. Soms zijn er geen tijdelijke huisvestingskosten omdat de nieuwbouw op een ander locatie is of lagere kosten omdat men tijdelijk in een leeg schoolgebouw gehuisvest kan worden.
- Het prijspeil in het IHP is een aantal jaren oud en sluit niet meer aan bij het huidige prijspeil.
- De rente is hoger dan waarmee in het IHP is gerekend.
- Er worden duurdere keuzes gemaakt dan waarmee is gerekend in het IHP. Bijvoorbeeld ENG bouwen terwijl het investeringsbedrag in het IHP op BENG gebaseerd zijn.
- Bij aanbesteding in tijden van hoogconjunctuur kunnen bouwers tegen hogere prijzen inschrijven omdat men toch voldoende werk heeft.
- Het schoolbestuur betaalt minder mee aan de investering dan in het IHP is aangenomen.
- Vertraging door juridische procedures. Omwonenden kunnen bezwarenprocedures starten waardoor het project vertraagd wordt en de kosten hoger worden. Bijvoorbeeld langere huurperiode tijdelijke huisvesting.
- Vertraging door gebrek aan ambtelijke capaciteit of externe capaciteit.

4.4 Normbedragen VNG zijn niet toereikend voor gemeenten

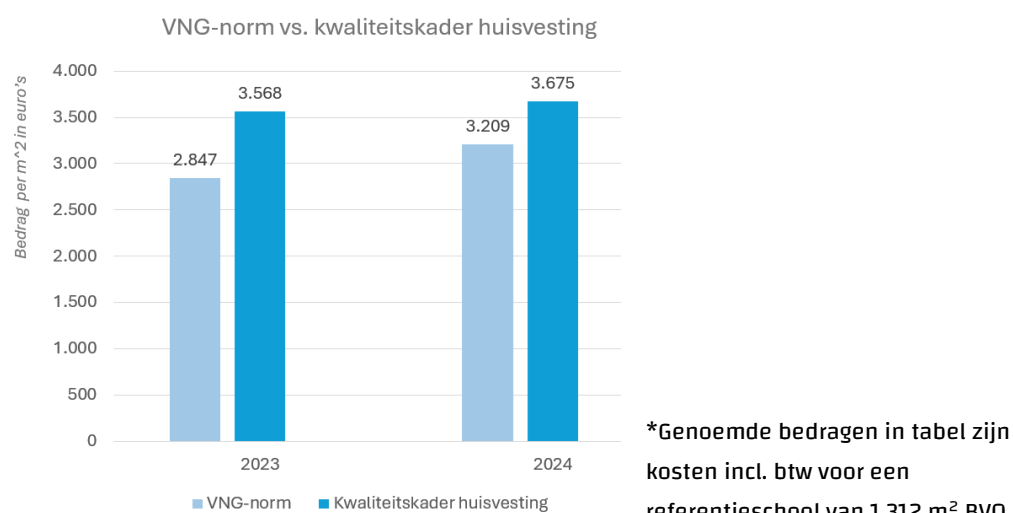
De meeste Brabantse gemeenten vinden dat de VNG-normbedragen onvoldoende zijn om de werkelijke kosten dekken en aan moderne eisen van onderwijshuisvesting te voldoen. Daarbij staan de normbedragen zelf niet in verhouding tot de middelen die vanuit het Rijk voor onderwijshuisvesting via het gemeentefonds ter beschikking worden gesteld. Dit dwingt hen om aanvullende financieringsbronnen te zoeken, wat de druk op gemeentelijke begrotingen verhoogt en mogelijk tot vertragingen in noodzakelijke projecten leidt.



De normbedragen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor onderwijshuisvesting schieten tekort, voornamelijk vanwege de stijgende bouwkosten en de toenemende duurzaamheidsvereisten. Door de inflatie en het tekort aan arbeidskrachten in de bouwsector zijn de bouwkosten aanzienlijk gestegen, terwijl de VNG-normbedragen hier geen gelijke tred mee houden. Daarnaast willen veel gemeenten en scholen investeren in duurzame, energiezuinige gebouwen, wat hogere initiële kosten met zich meebrengt. De VNG-normen houden rekening met BENG (Bijna Energie Neutraal Gebouw), waar sommige gemeenten en schoolbesturen al streven naar ENG (Energie Neutraal Gebouw). Hierbij is een toename in investering van € 250,- per m² bvo om een ENG-gebouw te realiseren ten opzichte van het realisatiebedrag voor een BENG-gebouw.

Expertiseplatform Ruimte-ok heeft een kwaliteitskader ontwikkeld voor onderwijshuisvesting. Hierin zijn ambities die door gemeenten worden gesteld met betrekking tot Energieneutraliteit, Gezondheid, Flexibiliteit, Materiaalgebruik, Circulariteit en de kwaliteit van de Buitenruimte opgenomen. In onderstaande tabel een weergave van de VNG-norm per m² ten opzichte van het kwaliteitskader. Omgerekend naar het totaal aantal m² oppervlakte van een school, zorgt dit voor een flink verschil in kosten.

Tabel 1: VNG-norm kosten per m² vergeleken met kwaliteitskader huisvesting⁵



4.4.1 Voor renovatie zijn geen normbedragen vastgesteld

Voor renovatie zijn geen normbedragen bekend. Dit komt omdat renovatie geen officiële voorziening in de regelgeving voor onderwijshuisvesting is. Het ontbreken van normbedragen voor renovatie creëert een onzekere en ongelijkmatige situatie die een impact heeft op de kwaliteit en efficiëntie van renovatieprojecten. De VNG heeft samen met de koepelorganisaties PO-Raad en VO-Raad een advies tot wijziging van de wet ingediend, waaronder het toevoegen van renovatie als alternatief voor nieuwbouw. Op basis hiervan is een wetgevingsproces gaande in Den Haag. Vermoedelijk met ingang van 2025 worden gemeenten verplicht een IHP op te stellen om scholen daarmee meerjarige zekerheid te bieden.

4.5 Landelijke duurzaamheidseisen worden als diffuus ervaren en drukken op de budgetten

Gemeenten spelen een cruciale rol bij het verduurzamen van schoolgebouwen. Zij zijn verantwoordelijk voor het bevorderen van duurzame initiatieven door middel van beleidsontwikkeling, financiële ondersteuning, samenwerking en toezicht. Door een actieve rol te spelen, kunnen gemeenten helpen bij het realiseren van schoolgebouwen die zowel aan de klimaatdoelstellingen voldoen als het onderwijs op lange termijn ondersteunen.

Voor Brabantse gemeenten is het echter, niet altijd helder welke duurzaamheidseisen verplicht zijn, en waar keuzes in gemaakt kunnen worden. Gemeenten zien de noodzaak in om aan de klimaatdoelstellingen te voldoen, echter, het wordt

⁵ <https://www.ruimte-ok.nl/nieuws/normbedragen-voor-onderwijshuisvesting-in-2024>

ingewikkeld ervaren wat zij daarin zelf moeten doen en wat zij daarin ook van schoolbesturen mogen verwachten. Voor gemeenten is het lastig afwegen in hoeverre zij moeten inspelen op de toekomst met de bijbehorende investeringen, bijvoorbeeld in het kader van BENG naar ENG bouwen.

Daarbij vormen de beperkte financiële middelen een complicerende factor. Gemeenten ontvangen geen extra bekostiging voor verduurzaming. Wel zijn er veel verschillende incidentele middelen beschikbaar, veelal in de vorm van subsidies. Echter, het aanvragen hiervan vraagt veel tijd en zoekwerk.

Schoolbesturen zijn beperkt in hun investeringen, aangezien zij alleen exploitatiegerichte investeringen mogen doen met een redelijke terugverdientijd, zoals vastgelegd in het Onderwijsaccountantsprotocol. Hierdoor realiseren zowel schoolbesturen als gemeenten verduurzamingsinitiatieven vaak op natuurlijke momenten, zoals tijdens onderhoudswerkzaamheden of levensduurverlengende renovaties. Hoewel de Rijksoverheid de SUVIS-regeling voor het verbeteren van het binnenklimaat van bestaande gebouwen heeft geïntroduceerd, bleek de verplichte cofinanciering door gemeenten en schoolbesturen vaak een obstakel vanwege het gebrek aan middelen.



Schoolbesturen moeten ook voldoen aan de erkende maatregelenlijst energiebesparing uit de Wet Milieubeheer, wat spanningen veroorzaakt tussen verplichtingen en bekostiging. Hoewel schoolbesturen geen aanvullende financiering ontvangen voor deze maatregelen, is de gemeente verantwoordelijk voor toezicht, niet voor de uitvoering. In de praktijk wordt verduurzaming opgepakt vanuit principiële keuzes en idealen, en komt het vooral aan bod bij nieuwbouw of renovatie. Deze situatie vraagt om bewuste beslissingen van zowel schoolbesturen als gemeenten, aangezien ze streven naar hogere kwaliteitsniveaus in de bouw van schoolgebouwen. Gemeenten zetten in op duurzame en energiezuinige gebouwen om de luchtkwaliteit te verbeteren, wat niet alleen goed is voor de gezondheid, maar ook de leerprestaties bevordert.

Daarnaast worden groene schoolgebouwen en pleinen steeds vaker klimaatbestendig ontworpen om hittestress te verminderen en een aangename leeromgeving te creëren. Hoewel de initiële investeringen hoog kunnen zijn, bieden deze duurzame projecten een hoog maatschappelijk rendement door de voordelen die ze op de lange termijn opleveren. Dit streven naar hogere kwaliteitsniveaus in onderwijshuisvesting weerspiegelt de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid om duurzame en gezonde leeromgevingen te realiseren, die zowel het milieu als het welzijn van gebruikers verbeteren.

Schoolbesturen willen graag investeren in duurzame bouwtechnieken, zoals energie-neutrale (ENG) gebouwen, omdat deze op de lange termijn winst opleveren door lagere energiekosten. Echter, dit gaat gepaard met hogere onderhoudskosten van de complexe technische installaties die hiervoor nodig zijn. Hoewel duurzame investeringen vaak aantrekkelijk lijken vanwege de besparingen op energiekosten, wordt in de praktijk een deel van dit voordeel tenietgedaan door de hogere onderhoudslasten. Deze lasten worden niet altijd meegenomen in de terugverdientijd van de investering, waardoor de exploitatiekosten op de lange termijn hoger uitvallen. Dit knelpunt maakt het voor schoolbesturen lastig om volledig te profiteren van duurzame investeringen en leidt tot onzekerheden in het financiële beheer op de lange termijn.

4.6 Samenspel gemeente en schoolbesturen vraagt aandacht

Brabantse gemeenten ondervinden moeilijkheden bij het dragen van medeverantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting, vooral als het gaat om het onderscheid tussen renovatie en nieuwbouw. In theorie lijken de verantwoordelijkheden duidelijk gedefinieerd: grote renovaties vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten, terwijl kleine renovaties door de schoolbesturen moeten worden uitgevoerd. Echter, in de praktijk ontstaat er een aanzienlijk spanningsveld. Een veelvoorkomend probleem is hoe om te gaan met achterstallig onderhoud, wat vaak resulteert in de noodzaak voor nieuwbouw in plaats van renovatie.

Het samenspel tussen gemeenten en schoolbesturen is van essentieel belang, niet alleen bij renovatie en nieuwbouw, maar ook bij andere aspecten van onderwijshuisvesting. De uitdaging wordt groter wanneer een onderwijsconcept hoge eisen stelt aan de huisvesting zonder dat daar vooraf rekening mee is gehouden.

Daarnaast moeten gemeenten en schoolbesturen nauw in contact staan als het gaat om leerlingenprognoses. Om dit bijvoorbeeld goed af te kunnen wegen in de keuze om groeiende scholen uit te breiden of leerlingen beter te verspreiden over de bestaande scholen in de gemeente. Andere afwegingen kunnen zijn om verschillende scholen gezamenlijk in één pand onder te brengen, wat soms nodig is om ruimtegebrek op te vangen.

Bovenstaande ontwikkelingen kunnen een financieel en operationeel spanningsveld tussen de gemeente en schoolbesturen vormen. Voor gemeenten zonder een Integraal Huisvestingsplan (IHP) kan dit extra moeilijkheden met zich meebrengen. Het ontbreken van een strategisch plan kan leiden tot ongeplande uitgaven en problemen bij het besluitvormingsproces.

4.7 Brabantse gemeenten werken aan Multifunctionele accommodaties (MFA's) en Integraal Kindcentra (IKC's) om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van gebouwen

Gemeenten werken aan het optimaliseren van het gebruik van gebouwen door de ontwikkeling van Multifunctionele Accommodaties (MFA's) en Integrale Kindcentra (IKC's). Deze aanpak speelt in op de behoefte aan efficiënter gebruik van ruimte en middelen.



Bij de nieuwbouw van scholen is er een trend waarbij meerdere scholen in één gebouw worden gehuisvest of zelfs fuseren. Dit betekent dat wanneer drie scholen aan vervanging toe zijn, er niet noodzakelijk drie nieuwe scholen hoeven te worden gebouwd. Hierdoor kunnen kosten worden bespaard en wordt de beschikbare ruimte optimaal benut.

In kleinere gemeenten met verschillende kleine dorpskernen worden scholen bij nieuwbouw vaak gehuisvest in een Multifunctionele Accommodatie (MFA). Dit biedt de mogelijkheid om meerdere gemeenschapsfuncties, zoals scholen, sportfaciliteiten en culturele centra, onder één dak te verenigen, wat bijdraagt aan het efficiënt gebruik van gebouwen en het bevorderen van gemeenschapsgevoel.

Er ontstaan steeds meer Kindcentra, waarin onderwijs en kinderopvang worden gecombineerd. Gemeenten rekenen erop dat de kosten van investeringen in het kinderopvanggedeelte worden gecompenseerd door de huurinkomsten van deze centra. In de begroting wordt dan de netto-investering opgenomen, exclusief de investering in het kinderopvanggedeelte, omdat deze kosten worden terugverdiend door de inkomsten uit verhuur.

5 GEVOLGEN EN RISICO'S VOOR GEMEENTEN

De financiële gezondheid van een gemeente bepaalt sterk haar vermogen om te investeren in onderwijshuisvesting. Gemeenten met een hoge solvabiliteit en een lage schuldquote kunnen gemakkelijker de nodige verbeteringen en uitbreidingen van scholen financieren.

De financiële uitdagingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd, brengen aanzienlijke risico's met zich mee voor de onderwijshuisvesting. Ten eerste leidt de ontoereikende vergoeding vanuit het Gemeentefonds tot financiële onzekerheid, waardoor gemeenten moeite hebben om duurzame langetermijnplannen voor hun onderwijsinfrastructuur te maken. Dit kan resulteren in verouderde schoolgebouwen en een beperkte capaciteit om in de groeiende onderwijsbehoeften te voorzien.

Daarnaast bestaat er een reëel risico op ongelijkheid tussen gemeenten. Gemeenten met een betere financiële gezondheid kunnen gemakkelijker investeren in kwalitatief hoogwaardige onderwijsvoorzieningen, terwijl andere gemeenten achterblijven. Deze verschillen kunnen leiden tot ongelijkheden in de kwaliteit van onderwijs en de leeromgeving voor kinderen.

Verder is er een afhankelijkheid van jaarlijkse overschotten, zoals via winst op grondexploitatie, wat gemeenten kwetsbaar maakt voor schommelingen in hun financiële positie. Als deze overschotten verminderen of wegvallen, kunnen gemeenten in financiële problemen komen en kunnen ze moeite hebben om te investeren in de noodzakelijke verbeteringen van hun onderwijsinfrastructuur.

Tot slot legt de druk op lokale besluitvorming een extra belasting op gemeentebesturen. Zij moeten nauwkeurig afwegen hoe ze hun beperkte middelen gebruiken, wat kan leiden tot lastige keuzes tussen directe uitgaven en het plannen voor toekomstige behoeften. Deze druk kan resulteren in suboptimale beslissingen die de kwaliteit van het onderwijs.

Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 4 worden hieronder enkele situaties beschreven, waarbij de mogelijke gevolgen en risico's voor gemeenten en schoolbesturen worden benoemd.

5.1 Situatie: gemeenten zonder IHP

Mogelijke gevolgen	Toelichting
Financiële onzekerheid	Het ontbreken van een IHP maakt het moeilijker om financiële middelen effectief toe te wijzen. Gemeenten kunnen geconfronteerd worden met onverwachte kosten en noodreparaties omdat er geen duidelijke prioriteiten of plannen zijn voor investeringen in onderwijsinfrastructuur.
Gebrek aan strategische planning	Zonder een IHP missen gemeenten een gestructureerd plan voor de lange termijn. Dit kan leiden tot inefficiënte of ad-hoc-beslissingen over de bouw en renovatie van schoolgebouwen, zonder rekening te houden met toekomstige behoeften en demografische veranderingen.
Verslechtering van de schoolgebouwen	Zonder een plan om regelmatig onderhoud en renovatie te plannen, kunnen schoolgebouwen sneller verouderen en verslechteren, wat leidt tot hogere reparatiekosten en mogelijk onveilige leeromgevingen voor leerlingen.
Kapitaalvernietiging	Onvoldoende onderhoud van schoolgebouwen leidt op lange termijn tot hoge herstelkosten, doordat kleine problemen kunnen uitgroeien tot grote (structurele) schade. Dit verzwakt de duurzaamheid van de gebouwen en verkort hun levensduur, wat extra investeringen in vervangingen noodzakelijk maakt. Hierdoor gaat waardevol kapitaal verloren dat anders geïnvesteerd had kunnen worden in andere voorzieningen.
Ongelijke onderwijsvoorzieningen	Gemeenten kunnen moeite hebben om middelen gelijkmatig te verdelen over verschillende scholen, wat kan leiden tot ongelijkheden in de kwaliteit van de onderwijsfaciliteiten tussen verschillende locaties.
Verminderde onderwijsresultaten	Een gebrek aan adequate en moderne faciliteiten kan een negatieve invloed hebben op de leeromgeving, wat kan leiden tot verminderde onderwijsresultaten en een minder aantrekkelijk onderwijsaanbod.
Verlies van subsidies en financieringsmogelijkheden	Zonder een IHP kunnen gemeenten subsidies en andere vormen van externe financiering mislopen die beschikbaar zijn voor goed geplande en gecoördineerde huisvestingsprojecten.
Onvoldoende voorbereiding op groei of krimp (leerlingenprognoses)	Gemeenten zonder IHP zijn minder goed voorbereid om effectief in te spelen op veranderende leerlingenaantallen, wat kan resulteren in een overschot of tekort aan klaslokalen.

Mogelijke gevolgen	Toelichting
Moeilijkheden bij samenwerking	Het ontbreken van een geïntegreerd plan kan de samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en andere belanghebbenden bemoeilijken, wat essentieel is voor het succesvol realiseren van onderwijshuisvestingsprojecten.
Gemeenteraden onvoldoende in positie	Het gebrek aan inzicht in de financiële risico's en de lange termijn gevolgen kunnen politiek gevolgen hebben. Wanneer gemeenteraden niet goed worden ondersteund met transparante informatie en een duidelijke begrotingssystematiek, kunnen zij hun kaderstellende- en controlerende taken niet optimaal uitvoeren.

5.2 Situatie: Gemeentelijke begroting en IHP komen niet overeen of realisatie en IHP komen niet overeen

Mogelijke gevolgen	Toelichting
Financiële tekorten	Als de werkelijke kosten hoger uitvallen dan in het IHP geraamd, kan dit leiden tot financiële tekorten. Gemeenten moeten dan mogelijk aanvullende financiering zoeken of middelen heralloceren van andere projecten of beleidsvelden. Daarbij kunnen gemeenten te maken krijgen met verhoogde druk op hun financiële middelen, wat kan leiden tot moeilijkheden bij het financieren van andere essentiële diensten en projecten.
Vertragingen in projecten	Budgettaire problemen kunnen leiden tot vertragingen in de uitvoering van bouw- of renovatieprojecten. Dit kan betekenen dat scholen langer moeten wachten op nieuwe of verbeterde faciliteiten.
Aanpassingen aan plannen	Gemeenten kunnen gedwongen worden om plannen aan te passen om binnen het beschikbare budget te blijven. Dit kan resulteren in goedkopere oplossingen, zoals renovatie in plaats van nieuwbouw, of het schrappen van bepaalde voorzieningen.
Impact op onderwijskwaliteit	Vertragingen of bezuinigingen kunnen invloed hebben op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Slechte faciliteiten kunnen een negatief effect hebben op de leeromgeving en daarmee op de onderwijskwaliteit.
Ontevredenheid en verlies van vertrouwen	Verschillen tussen het IHP en de begroting kunnen leiden tot ontevredenheid onder belanghebbenden, zoals schoolbesturen, ouders en de gemeenschap. Dit kan resulteren in een verlies van vertrouwen in de gemeente of in de uitvoerende partijen

Mogelijke gevolgen	Toelichting
Problemen met tijdelijke huisvesting	Als de kosten van tijdelijke huisvesting niet goed zijn ingeschat, kunnen er problemen ontstaan met de beschikbaarheid en kwaliteit van tijdelijke voorzieningen voor leerlingen.
Gemeenteraad heeft onvoldoende inzicht in de financiële status	De gemeenteraad heeft onvoldoende inzicht in de financiële situatie op de lange termijn. Dit gebrek aan inzicht kan leiden tot verkeerde besluitvorming, onderfinanciering van belangrijke projecten en een onvoorziene financiële druk op de lange termijn. Hierdoor wordt het moeilijker om tijdig bij te sturen en duurzame huisvestingsoplossingen te waarborgen.

5.3 Situatie: Gemeenten kunnen onvoldoende voldoen aan duurzaamheidseisen onderwijshuisvesting

Mogelijke gevolgen	Toelichting
Achterblijven op klimaatdoelen	Gemeenten die niet kunnen investeren in duurzame onderwijshuisvesting zullen moeite hebben om bij te dragen aan nationale en internationale klimaatdoelen. Dit kan leiden tot boetes, reputatieschade, en het missen van kansen op subsidies of ondersteuning voor duurzame projecten.
Verhoogde energiekosten	Gebouwen die niet voldoen aan moderne duurzaamheidseisen zijn vaak minder energie-efficiënt. Dit kan leiden tot hogere energiekosten voor scholen, wat extra financiële druk legt op voornamelijk de schoolbesturen.
Verhoogde onderhoudskosten op lange termijn	Gebouwen die niet duurzaam zijn ontworpen of gerenoveerd, kunnen op de lange termijn hogere onderhoudskosten met zich meebrengen. Dit komt doordat ze sneller verouderen en meer reparaties en renovaties vereisen.
Niet toereikende leer- en werkomgeving	Gebouwen die niet duurzaam zijn, hebben vaker problemen met ventilatie, isolatie en binnenklimaat. Dit kan leiden tot een ongezonde leer- en werkomgeving, wat het welzijn van leerlingen en personeel negatief beïnvloedt en kan leiden tot gezondheidsproblemen zoals allergieën of vermoeidheid.
Negatieve impact op onderwijsimago	Scholen die niet voldoen aan duurzaamheidseisen kunnen een negatief imago krijgen, wat invloed kan hebben op de aantrekkelijkheid voor nieuwe leerlingen en leraren. Dit kan op zijn beurt weer leiden tot dalende leerlingenaantallen en daarmee minder inkomsten voor de school.

5.4 Situatie: VNG- normen niet toereikend

Mogelijke gevolgen	Toelichting
IHP komt niet overeen met de begroting (zie 5.1 hierboven)	Underschatting van kosten: Omdat de normbedragen lager zijn dan de werkelijke kosten, kan het IHP een onderschatting bevatten van de benodigde investeringen voor onderhoud, renovatie of nieuwbouw van schoolgebouwen
	Onrealistische financiële planning: Gemeenten kunnen plannen maken die niet binnen hun budget passen. Dit kan leiden tot tekorten in de begroting en de noodzaak om aanvullende financiering te vinden of bezuinigingen door te voeren in andere gemeentelijke diensten.
IHP komt niet overeen met de realisatie (zie 5.2 hierboven)	Uitstel van projecten: Wanneer de financiële middelen niet toereikend zijn, kunnen geplande projecten in het IHP worden uitgesteld of zelfs geannuleerd. Dit kan leiden tot achterstallig onderhoud en veroudering van schoolgebouwen.
	Kwaliteitsverlies: De kwaliteit van de realisaties kan lager uitvallen dan gepland. Scholen kunnen worden gedwongen om compromissen te sluiten, zoals het gebruik van goedkopere materialen of het verminderen van het aantal renovaties, wat de kwaliteit en duurzaamheid van de gebouwen kan aantasten.
	Ongelijke uitvoering: Door budgettekorten kunnen sommige geplande projecten wel worden uitgevoerd, terwijl andere worden uitgesteld, wat leidt tot ongelijkheid in de huisvesting van scholen binnen dezelfde gemeente.

5.5 Situatie: Geen normbedragen voor renovatie en vernieuwbouw

Mogelijke gevolgen	Toelichting
Onzekerheid in begrotingen	Gemeenten en schoolbesturen hebben geen duidelijk richtsnoer om de kosten van renovaties en vernieuwbouw nauwkeurig te begroten. Dit kan leiden tot onderschatting van kosten en budgetoverschrijdingen. Daarnaast kunnen gemeenten gedwongen worden om renovaties of vernieuwbouw te financieren uit algemene middelen, wat druk legt op hun financiën en ten koste kan gaan van andere lokale projecten en diensten.
Moeilijkheden financiële planning	Het plannen van langetermijninvesteringen in schoolgebouwen wordt ingewikkeld zonder concrete normbedragen, omdat gemeenten niet precies weten hoeveel middelen ze moeten reserveren voor renovatieprojecten.
Uitstel van renovatieprojecten	Door onzekerheid over de kosten kunnen renovatieprojecten worden uitgesteld of geannuleerd, waardoor scholen langer gebruik moeten maken van verouderde en soms niet-optimale gebouwen.
Complexiteit in onderhandelingen	Het ontbreken van normbedragen kan onderhandelingen tussen gemeenten en schoolbesturen bemoeilijken over welke renovaties prioriteit moeten krijgen en hoe deze gefinancierd moeten worden.
Onvoldoende duurzaamheidsmaatregelen	Zonder richtlijnen kunnen renovaties of vernieuwbouw van mindere kwaliteit zijn, omdat kostenbeheersing een grotere rol kan spelen dan het behalen van hoge kwaliteitsstandaarden.



6 AANBEVELINGEN

Oproep van de Provincie Noord-Brabant aan het Rijk: onderwijshuisvesting in balans

Onderwijshuisvesting is een cruciaal thema dat niet alleen gaat over stenen en muren, maar ook over de toekomst van onze kinderen en het welzijn van onze gemeenschappen. Het is essentieel dat gemeenten in staat worden gesteld om veilige, duurzame en toekomstbestendige onderwijsfaciliteiten te bieden. De Provincie roept het Rijk daarom op om duidelijke richtlijnen en voldoende financiële middelen te verstrekken, zodat gemeenten deze verantwoordelijkheid op een verantwoorde manier kunnen dragen.

De Provincie Noord-Brabant doet een dringende oproep aan het Rijk: neem verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. Het huidige beleid heeft geleid tot structureel te weinig middelen, wat gemeenten dwingt om keuzes te maken die niet in het belang zijn van onze kinderen en de toekomst van ons onderwijs. Het is tijd voor duidelijke richtlijnen en stabiele financiering, zodat gemeenten de taak kunnen uitvoeren waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Alleen dan kunnen we zorgen voor een toekomst waarin elke leerling kan leren in een veilige, duurzame en inspirerende omgeving.

6.1 Zorg voor een lange termijnvisie en bijbehorende stabiele financiering

Gemeenten hebben behoefte aan een lange termijn visie op onderwijs-huisvesting, inclusief financiële zekerheid. De huidige praktijk van wisselende financiering en incidentele gelden maakt het voor gemeenten moeilijk om verantwoord te begroten en te investeren. Het Rijk moet zorgen voor een stabiele en toekomstbestendige financiering die gemeenten in staat stelt om op lange termijn te plannen en te investeren. Alleen dan kunnen we duurzame en kwalitatieve onderwijshuisvesting realiseren die voldoet aan de eisen van de toekomst.

6.2 Maak de financiering toekomstbestendig zorg voor eenvoud

De complexiteit van de huidige financiering van onderwijshuisvesting maakt het moeilijk voor gemeenten om effectief te plannen en te investeren. Er moet een versimpeling komen in de financiering. Een toekomstbestendig financieringssysteem moet de norm worden, zodat gemeenten zonder zorgen kunnen investeren in de noodzakelijke huisvesting voor hun inwoners.

6.3 Zorg voor duidelijke richtlijnen en voldoende middelen als het gaat om duurzaamheidsambities

De ambities op het gebied van duurzaamheid in onderwijshuisvesting zijn hoog, maar er heerst onduidelijkheid over wat er van gemeenten verwacht wordt. Wordt ENG (Energie Neutrale Gebouwen) de norm? Het is essentieel dat het Rijk duidelijke doelen stelt en daarbij de noodzakelijke middelen beschikbaar stelt om deze te bereiken. Zonder voldoende financiële steun zijn de duurzaamheidsambities slechts loze woorden, en kunnen gemeenten de noodzakelijke transitie naar energiezuinige en duurzame onderwijsgebouwen niet realiseren.

6.4 Herijk de VNG normvergoeding: sluit aan bij de werkelijkheid

De huidige VNG-normvergoeding voor onderwijshuisvesting is in de praktijk ontoereikend. Dit leidt tot onderfinanciering van essentiële bouw- en renovatieprojecten, met als gevolg dat schoolgebouwen verouderen en niet voldoen aan de moderne eisen. De VNG- normbedragen moeten worden herzien om beter aan te sluiten bij de realiteit van de huidige bouwkosten en de groeiende eisen op het gebied van duurzaamheid. Alleen met realistische normvergoedingen kunnen gemeenten zorgen voor goede, veilige en duurzame onderwijsgebouwen.

6.5 Bied duidelijkheid over begripsbepaling van 'renovatie' en 'vernieuwbouw'

Er is een dringende behoefte aan meer duidelijkheid over wat precies onder 'renovatie' valt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Momenteel bestaat er verwarring over de rolverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen, wat leidt tot inefficiënties en vertragingen bij het onderhouden en verbeteren van schoolgebouwen. Het Rijk moet heldere richtlijnen en definities formuleren zodat zowel gemeenten als schoolbesturen precies weten waar hun verantwoordelijkheden liggen. Dit zal zorgen voor een meer gecoördineerde en effectieve aanpak van renovatie- en vernieuwbouwprojecten in het onderwijs.

6.6 Investeer in goede gebouwen en een prettig leer- en werkklimaat

Goede onderwijshuisvesting gaat verder dan alleen het gebouw; het draait om het creëren van een prettig leer- en werkklimaat voor leerlingen en leraren. Dit vereist niet alleen investeringen in de basisstructuur van schoolgebouwen, maar ook in voorzieningen zoals sportfaciliteiten. Het Rijk moet ervoor zorgen dat gemeenten voldoende middelen hebben om niet alleen in stenen te investeren, maar ook in de voorzieningen die bijdragen aan de algehele kwaliteit van het onderwijs.

6.7 Houd rekening met demografische groei en integratie

De demografische groei, zowel binnen als buiten de gemeentegrenzen, vereist dat er voldoende onderwijsfaciliteiten zijn voor nieuwkomers, inclusief statushouders. Om deze groepen goed te integreren, moet het onderwijs van kinderopvang tot voortgezet onderwijs en inburgeringsklassen voldoende gefinancierd en toegankelijk zijn. Het Rijk moet hiervoor de nodige middelen en ondersteuning bieden, zodat alle kinderen een eerlijke kans krijgen op goed onderwijs en succesvolle integratie.



Aanbevelingen voor gemeenten

6.8 Zorg voor een actueel IHP en een goede vertaling naar de gemeentelijke begroting

Het is van belang dat gemeenten zorgen voor een actueel Integraal Huisvestingsplan (IHP) dat aansluit bij de huidige en toekomstige huisvestingsbehoeften van scholen. Dit plan moet regelmatig worden bijgewerkt om in te spelen op demografische verschuivingen, ontwikkelingen in het onderwijs en verduurzamingsdoelen. Een actueel IHP geeft zowel de gemeente als de schoolbesturen helderheid over de lange termijn, wat zorgt voor beter onderbouwde beslissingen en een strategische planning van investeringen. Daarnaast is het essentieel dat het IHP op een adequate manier wordt vertaald naar de gemeentelijke begroting. Dit vraagt om aandacht, omdat de lange planningshorizon van een Integraal Huisvestingsplan (IHP), dat ongeveer 15 jaar

bestrijkt, en de gemeentelijke begroting, die doorgaans voor slechts vier jaar wordt opgesteld, niet op één lijn liggen.

De plannen uit het IHP moeten financieel haalbaar en uitvoerbaar zijn, en er moeten voldoende middelen worden gereserveerd voor renovatie en nieuwbouw van schoolgebouwen. Door deze vertaling zorgvuldig te maken, kunnen gemeenten financiële verrassingen voorkomen en zorgen voor duurzame en efficiënte huisvestingsoplossingen op de lange termijn. Dit versterkt bovendien de samenwerking en het vertrouwen tussen gemeenten en schoolbesturen, doordat er transparantie is over de beschikbaarheid van middelen en de uitvoering van de plannen.

6.9 Zorg voor een heldere visie op het gebied van duurzaamheid

Gemeenten moeten een duidelijke en toekomstgerichte visie hebben op het gebied van duurzaamheid binnen de onderwijshuisvesting. Dit houdt in dat schoolgebouwen energiezuinig, circulair en klimaatbestendig moeten zijn, waarbij rekening wordt gehouden met lange termijn duurzaamheidsdoelen zoals CO2-reductie en het gebruik van duurzame materialen.

Een belangrijke stap hierbij is het actief benutten van beschikbare subsidies en financiële regelingen die het Rijk, de EU of andere instanties aanbieden. Door tijdig in te spelen op deze mogelijkheden, kunnen gemeenten en schoolbesturen kosten besparen en investeringen in duurzame oplossingen versnellen. Dit kan variëren van subsidies voor energiebesparende maatregelen, zoals isolatie en zonnepanelen, tot specifieke programma's voor grootschalige renovaties en nieuwbouw volgens duurzame standaarden.

Door een visie te koppelen aan concrete acties en gebruik te maken van externe financiering, kunnen gemeenten niet alleen hun duurzaamheidsdoelen realiseren, maar ook bijdragen aan een gezonde leeromgeving voor leerlingen en de bredere verduurzaming van hun regio.

6.10 Ga periodiek in gesprek met de gemeenteraad over begroting en systematiek

Om een effectieve en transparante uitvoering van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) te waarborgen, is het belangrijk dat colleges regelmatig in gesprek gaan met de gemeenteraad. Deze periodieke gesprekken zorgen ervoor dat de raad goed op de hoogte blijft van de voortgang, prioriteiten en financiële implicaties van het IHP. Het stelt de gemeenteraad in staat om hun controlerende en kaderstellende rol beter te vervullen en zorgt voor een breed draagvlak voor de keuzes die worden gemaakt.

In deze gesprekken moeten onderwerpen als de systematiek van het IHP, de begroting, eventuele bijstellingen, en financiële consequenties van nieuwe ontwikkelingen aan bod komen. Dit bevordert transparantie en zorgt ervoor dat de middelen effectief worden ingezet. Door structureel overleg met de gemeenteraad kan het IHP flexibel inspelen op veranderingen en blijft de huisvesting van scholen goed afgestemd op de behoeften van de gemeenschap en de beschikbare financiële ruimte.



Voor meer informatie over de inhoud van dit rapport:

Provincie Noord-Brabant

Interbestuurlijk toezicht / Financieel toezicht ibt@brabant.nl

De foto's in dit rapport werden gemaakt voor publicaties over groene schoolpleinen in Brabant. Het Stedelijk College in Eindhoven, NBS in Teteringen en Kindcentrum de Avonturier in Effen waren enkele scholen die mee deden. De foto's werden gemaakt door Ramon Mangold en Marion Kollau en Jacqueline van de Lubben.

