

Een duurzaam IHP

Onderzoek naar de stand in het land en de sleutels tot succes

Opgesteld door Jan Roelofs, Lotte ter Braak en Jildau Bijlsma
in samenwerking met Ruimte-OK

Datum september 2019

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling	4
1.3	Onderzoeksmethode	4
2	Stand van het land (deskstudie en enquête)	5
2.1	Onderzoeksbevindingen	5
2.1.1	Duurzaamheidsambities	5
2.1.2	Financiële borging	6
2.1.3	De totstandkoming van een IHP	7
2.1.4	De toekomst	8
3	Praktijkbevindingen: van belemmeringen naar sleutels tot succes	9
3.1	De financiële middelen	9
3.1.1	Het bundelen van financieringsstromen	10
3.2	Onduidelijke wet- en regelgeving	11
3.3	Draagvlak vanuit het onderwijs	12
3.4	Kennis en ambitie	12
3.4.1	Kennis	12
3.4.2	Ambitie	13
4	Bevindingen en aanbevelingen	15
4.1	Bevindingen	15
4.2	Aanbevelingen	15
	Bijlage 1 - gemeenten die deelnamen aan het onderzoek	17
	Bijlage 2 - stellingen voorgelegd op expertmeeting	18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Eind 2016 presenteerden de sectorraden voor het primair en voortgezet onderwijs en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) plannen voor een wetsvoorstel¹ waarmee gemeenten in de toekomst verplicht worden om een (meerjarig) Integraal Huisvestingsplan (hierna IHP) op te stellen. Ondanks dat deze wet nog niet officieel is aangenomen, anticiperen steeds meer gemeenten op dit besluit door IHP's op te stellen. Deze versnelde beweging roept de volgende vraag op: 'Welke kenmerken heeft een 'goed' IHP?' In het proces tot het beantwoorden van deze vraag, is de focus verlegd en versmald van een 'goed' IHP naar een duurzaam IHP.

Duurzaamheid wordt een steeds belangrijker onderwerp in de samenleving, waar ook de publieke sector sterk aan wil bijdragen. Gemeenten streven naar een energieneutrale vastgoedportefeuille in 2040 (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen & Interprovinciaal overleg, 2017; Klimaatakkoord, 2018). Gemeenten zijn daarnaast vanuit het Klimaatbeleid verplicht tot het opstellen van een warmtevisie en een Regionale Energiestrategie (RES).

Vanuit het in juni 2019 gesloten Klimaatakkoord wordt gewerkt aan de uitwerking van sectorale routekaarten. Daarmee wordt de omvang van de opgave om het maatschappelijk vastgoed (waaronder scholen) te verduurzamen, steeds duidelijker.

Wanneer duurzaamheid het onderwerp van gesprek is, betreft dit vaak het gebouw. Hierbij kan gedacht worden aan:

- energiebesparende maatregelen (reductie elektra en gasverbruik);
- energieleverende gebouwen (energieopwekking d.m.v. wind, zon, aardwarmte etc.);
- vergroenen openbare ruimte voor verkoeling (schoolpleinen en daken);
- aardgasvrij bouwen (andere invulling warmtevraag);
- circulair bouwen (slim hergebruik van grondstoffen, flexibiliteit en demontabel ontwerp).

Duurzaamheid kent binnen onderwijs een veel bredere definitie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de volgende zaken:

- duurzame samenwerking (langjarige samenwerking tussen alle partijen die verbonden zijn met kinderen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar zoals onderwijs, opvang, welzijnswerk, (jeugd)zorg etc.);
- duurzame inzetbaarheid van personeel (het in staat zijn tot het hebben en houden van werk met behoud van fysieke en mentale gezondheid in een omgeving die je daartoe in staat stelt);
- duurzaam financieel beleid (toekomstgericht en gericht op continuïteit).

¹ <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/huisvestingsplannen-po-raad-vo-raad-en-vng-klaar-voor-wetgeving>

In onderhavig onderzoek wordt alleen ingegaan op duurzaamheid in relatie tot de gebouwen. Bij gebouwen met een onderwijsfunctie is een IHP een uitermate geschikt instrument om duurzaamheidsambities in te formuleren. PentaRho onderzocht in samenwerking met Ruimte-OK in hoeverre en op welke wijze in IHP's aandacht wordt besteed aan deze duurzaamheidsambities. Centraal in het onderzoek stond de vertaalslag van gemeentelijke duurzaamheidsambities naar het IHP en de manier waarop dekking wordt gevonden voor de benodigde investeringen.

Door de koppeling tussen duurzaamheidsambities en -middelen (duurzaamheid en financiële borging daarvan) nader te onderzoeken, is inzicht verkregen in de mate waarin duurzaamheidsambities en de financiële borging daarvan in het IHP gemeengoed is. Daarnaast is onderzocht welke belemmeringen hierbij ervaren worden en wat de sleutel tot succes is. De uitkomsten delen we graag – samen met Ruimte-OK – met het onderwijsveld.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is de stand van het land op het gebied van duurzame IHP's en de sleutel tot succes op het gebied van duurzaamheidsambities en financiële borging daarvan, inzichtelijk te maken voor schoolbesturen en gemeenten.

1.3 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst is een deskstudie uitgevoerd. Op willekeurige wijze zijn via internet 100 IHP's geselecteerd en vervolgens geanalyseerd op het gebied van duurzaamheidsambities en de financiële borging daarvan. Naar aanleiding van de eerste bevindingen uit deze analyse is een enquête opgesteld. Deze enquête is voornamelijk door beleidsadviseurs onderwijs-huisvesting of duurzaamheid van 58 Nederlandse gemeenten ingevuld. Daarnaast zijn vier interviews afgenomen met verschillende gemeenten.

De uitkomsten van de enquête in combinatie met de interviews vormen een verdiepingsslag, waardoor specifiekere informatie en praktijkvoorbeelden opgehaald konden worden. Verder is veel praktijkinformatie gebruikt welke is opgedaan bij diverse praktijkdagen welke (deels) mede naar aanleiding van dit onderzoek zijn georganiseerd.

Het betreft de landelijke kennisdag van Ruimte-OK (16 april 2019 te Utrecht), Expertmeeting Schooldomein (9 mei 2019 te Woerden) en het IHP-symposium van de IVVD (19 juni 2019 te Breukelen). Daarnaast zijn de praktijkervaringen van PentaRho vanuit het opstellen van IHP's en het begeleiden van concrete projecten in dit rapport verwerkt.



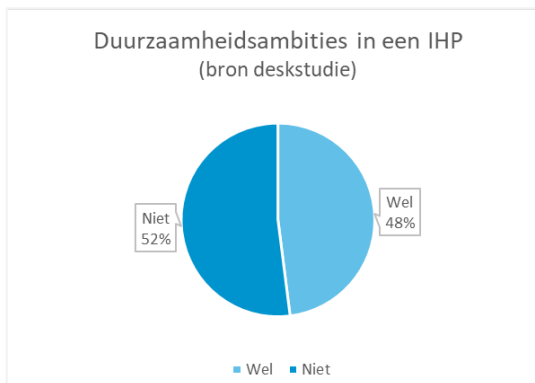
2 Stand van het land (deskstudie en enquête)

2.1 Onderzoeksbevindingen

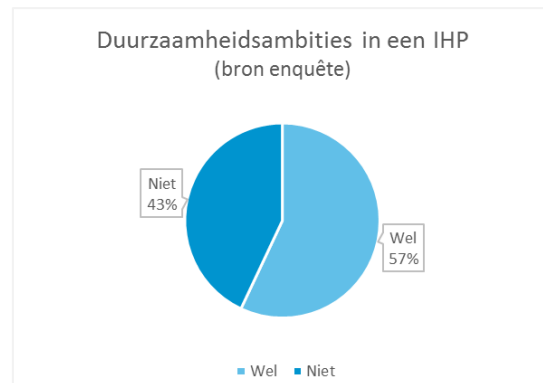
In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de stand van het land op het gebied van duurzame IHP's. Hierbij worden de bevindingen die uit de deskstudie, enquête en (gedeeltelijk) uit de interviews naar voren kwamen, gepresenteerd. De volgende thema's worden beschreven: duurzaamheidsambities, financiële borging, de totstandkoming van een IHP en de toekomst.

2.1.1 Duurzaamheidsambities

Uit de analyse van 100 IHP's is gebleken dat 48% van de gemeenten duurzaamheidsambities in het IHP heeft opgenomen. Deze ambities lopen uiteen van het plaatsen van zonnepanelen tot het realiseren van energieneutrale gebouwen in 2025. Een redelijk vergelijkbare verhouding is uit de enquête gebleken. 57% van de ondervraagde gemeenten gaf aan duurzaamheidsambities opgenomen te hebben in het IHP.

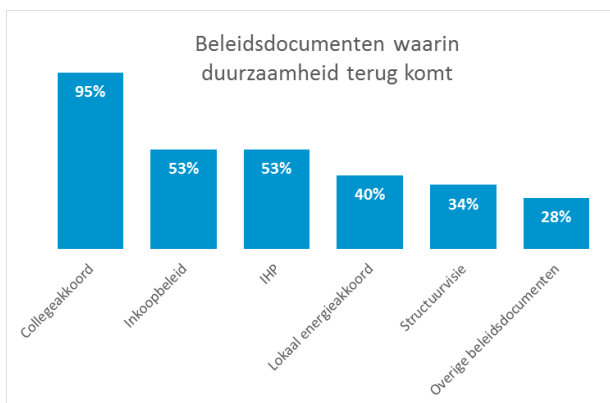


Figuur 1: duurzaamheidsambities in een IHP (bron: deskstudie)



Figuur 2: duurzaamheidsambities in een IHP (bron: enquête)

Uit de enquête is gebleken dat een aanzienlijk groter deel van de Nederlandse gemeenten duurzaamheid binnen de gemeente als een belangrijk thema ziet. Slechts één gemeente geeft in de enquête aan dat duurzaamheid (nog) geen belangrijk thema is. Het collegeakkoord is een belangrijk document. Bijna alle respondenten (95%) geven aan dat de gemeentelijke duurzaamheidsambities hierin staan beschreven. Bij een kleine meerderheid van de gemeenten komen deze duurzaamheidsambities ook terug in het inkoopbeleid.

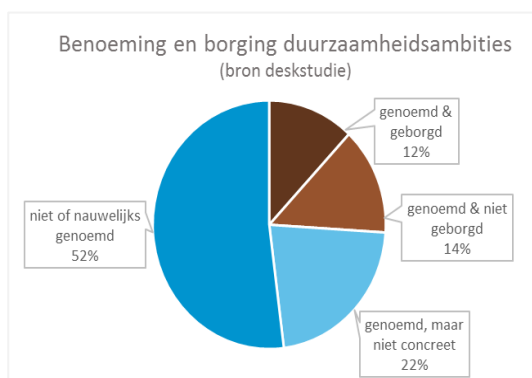


Figuur 3: beleidsdocumenten waarin duurzaamheid terugkomt

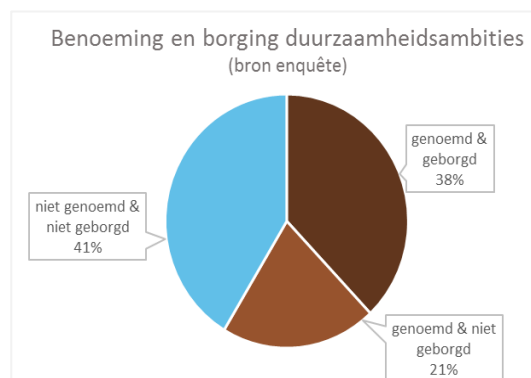
Opvallend is dat de ambities van gemeenten op het gebied van duurzaamheid qua termijn en benaming/definitie sterk uiteenlopen. Zo geeft een meerderheid van de gemeenten aan in de (nabije) toekomst CO2-neutraal, klimaatneutraal of energieneutraal te willen zijn. Ook zijn er een aantal gemeenten waarbij de ambities niet verder gaan dan BENG (bijna energieneutrale gebouwen)/het voldoen aan wettelijke vereisten/het rijksbeleid. De termijnen voor het CO2-, klimaat- of energieneutraal worden variëren daarbij per gemeente tussen 2020 en 2050.

2.1.2 Financiële borging

Duurzaamheidsambities zijn zonder financiële borging lastig te realiseren. Uit een nadere analyse van de 100 IHP's blijkt dat in 12% van de IHP's de duurzaamheidsambities genoemd en financieel geborgd worden. In 14% van de IHP's worden de duurzaamheidsambities wel genoemd, maar niet financieel geborgd. In 22% van de IHP's worden de duurzaamheidsambities slechts zijdelings benoemd. In de resterende 52% van de gevallen worden de duurzaamheidsambities niet of nauwelijks genoemd. Uit de enquête is gebleken dat 38% van de ondervraagde gemeenten de duurzaamheidsambities benoemen en financieel borgen in het IHP. 21% van de ondervraagde gemeenten benoemt de ambities, maar borgt ze niet. De resterende 41% benoemt en borgt de duurzaamheidsambities niet in het IHP.



Figuur 4: benoeming en borging duurzaamheidsambities (bron: deskstudie)



Figuur 5: benoeming en borging duurzaamheidsambities (bron: enquête)

De 22 gemeenten die duurzaamheidsambities benoemen en financieel borgen in het IHP, doen dit op uiteenlopende wijzen. De meest voorkomende manieren zijn:

- duurzaamheidsambities als onderdeel van het meerjareninvesteringsplan;
- het vastleggen van de duurzaamheidsbijdrage in een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en het schoolbestuur;
- duurzaamheid als een apart scenario, gekoppeld aan vervanging, renovatie, onderhoud en energiebesparing scholen;
- (B)ENG als uitgangspunt bij de berekening van de stichtingskosten;
- ophoging van de normbedragen en een financiële bijdrage van schoolbesturen;
- financiële middelen worden beschikbaar gesteld voor het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed, mits deze investering terugverdiend wordt vanuit een daling van de energielasten gedurende de volledige exploitatieperiode van het pand;
- het opnemen van duurzaamheidsambities in een kadernota en vervolgens voor vijf jaar vastleggen in de begroting;
- inrichting van een onderwijshuisvestingsreserve waarin ook gestort wordt t.b.v. duurzaamheid.

Uit de analyse zijn geen IHP's naar voren gekomen die als blauwdruk kunnen dienen voor andere gemeenten. In verschillende IHP's zijn ingrediënten opgenomen die mede tot het realiseren van duurzaamheidsambities kunnen leiden, in hun specifieke situatie.

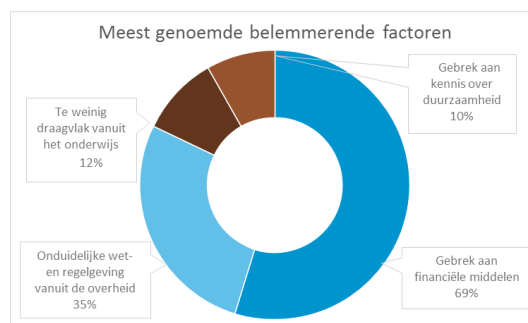
2.1.3 De totstandkoming van een IHP

Uit de voorgaande cijfers blijkt dat het financieel borgen van de duurzaamheidsambities nog slechts beperkt gebeurt. Uit de enquête is gebleken dat verschillende factoren van invloed zijn op het realiseren van duurzaamheidsambities in een IHP. Het gebrek aan financiële middelen blijkt hierin het grootste obstakel te zijn. 69% van de respondenten geeft aan dat dit een belemmerende factor is.

Daarnaast blijkt in veel gemeenten de verbinding tussen het IHP en beleidsopgaven in de gebouwde omgeving beperkt aanwezig. Slechts een klein aantal gemeenten maakt bij het opstellen van het IHP een verbinding met een warmtevisie (12%) of een regionale energietransitie (10%). Bij de uitfasering van aardgas, vaak door middel van een wijk-gerichte aanpak, is deze verbinding met het IHP sterker aanwezig (28%).

De volgende belemmerende factoren kunnen op basis van de enquête worden genoemd:

- een gebrek aan financiële middelen (69%);
- onduidelijke wet- en regelgeving vanuit de overheid (35%);
- te weinig draagvlak vanuit het onderwijs (12%);
- een gebrek aan kennis over duurzaamheid binnen de gemeente (10%).



Figuur 6: meest genoemde belemmerende factoren

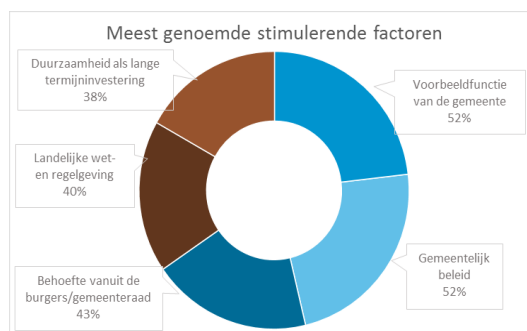
Het feit dat 35% van de respondenten aangeeft dat wet- en regelgeving een belemmerende factor is, toont aan dat hier voor de overheid een slag te maken is. Uit navraag blijkt dat het investeringsverbod voor schoolbesturen en de onduidelijkheid over (levensduurverlengende) renovatie, tot verwarring leiden bij zowel de gemeente als het onderwijs. Ook de afwijkingen van de VNG-normkosten van de marktprijzen is een terugkerend discussiepunt.

In mindere mate werden het gebrek aan draagvlak vanuit het onderwijs en het gebrek aan kennis over duurzaamheid binnen de gemeente als belemmerende factoren ervaren. Uit de interviews is gebleken dat expertise op het gebied van duurzaamheid vaak aanwezig is binnen de gemeente, echter binnen een andere afdeling/ander programma. Dit maakt actieve samenwerking en verbinding tussen de gemeentelijke programma's essentieel. Op dit vlak is ruimte voor verbetering.

Uit de enquête is naar voren gekomen dat een grote meerderheid van de gemeenten het gebrek aan financiële middelen ervaart als dé belemmerende factor voor het realiseren van duurzaamheidsambities. Dit beeld werd tijdens de interviews bevestigd. De VNG-adviesnorm is niet toereikend en sluit niet aan bij de werkelijke bouwkosten. Dit is een extra belemmering om de gemeenteraad te overtuigen van het daadwerkelijk benodigd budget voor het realiseren van duurzame onderwijshuisvesting. De grote tekorten in het sociaal domein en het voordeel van een duurzaam gebouw dat met name ten goede komt aan de schoolbesturen, bemoeilijkt het realiseren van de duurzaamheidsambities.

Er zijn ook factoren die het realiseren van duurzaamheidsambities in een IHP stimuleren. De volgende 5 factoren werden het meest genoemd in de enquête:

- voorbeeldfunctie van de gemeente (52%);
- gemeentelijk beleid (52%);
- behoefte vanuit de burgers/gemeenteraad (43%);
- landelijke wet- en regelgeving (40%);
- duurzaamheid als lange termijninvestering (38%).



Figuur 7: meest genoemde stimulerende factoren

Het realiseren van duurzaamheidsambities wordt door verschillende factoren gestimuleerd. Met name de voorbeeldfunctie van de gemeente, gemeentelijk beleid en de behoefte vanuit de burgers/gemeenteraad worden door veel gemeenten als stimulerend ervaren. Tijdens de interviews is gebleken dat de samenstelling en de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad, een groot effect heeft op de prioritering en naleving van gemeentelijke duurzaamheids-ambities.

2.1.4 De toekomst

Met het oog op de toekomst is in de enquête gevraagd wat er nodig is om een duurzamer IHP op te stellen. De uitkomsten hiervan liggen in lijn met de belemmerende factoren:

- extra financiële middelen;
- meer kennis;
- helderheid op het gebied van wet- en regelgeving/richtlijnen vanuit de overheid;
- capaciteit (mankracht) bij zowel schoolbesturen als de gemeente;
- draagvlak bij schoolbesturen en de gemeente;
- tijd.

Daarnaast heeft 66% van de ondervraagde gemeenten aangegeven in een volgend IHP de duurzaamheidsambities aan te scherpen en is 53% van de ondervraagde gemeenten voornemens de Verordening aan te passen na vaststelling van het IHP.

3 Praktijkbevindingen: van belemmeringen naar sleutels tot succes

In dit hoofdstuk worden de bevindingen met betrekking tot de praktijk beschreven. Centraal hierbij staat de toets van de onderzoeksbevindingen met de praktijk. Zowel de benoemde belemmeringen als de kansen komen hierin aan bod. Voor de praktijktoets is hierbij op drie niveaus input verzameld:

- er zijn verdiepende interviews gehouden met een viertal gemeenten;
- er is actief bijgedragen aan en input opgehaald tijdens diverse praktijkdagen op het gebied van duurzame onderwijshuisvesting;
- er is geput uit de ervaringen van PentaRho bij het opstellen van IHP's en bij de realisatie van projecten.

De belemmerende factoren die uit de enquête naar voren kwamen, zijn gebruikt als kapstok om de sleutels tot succes aan op te hangen.

3.1 De financiële middelen

Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat veel gemeenten met dezelfde problemen worstelen. De grootst ervaren belemmering die uit de enquête naar voren is gekomen, het gebrek aan financiële middelen, zien wij bij veel projecten terug en werd ook tijdens de interviews door de respondenten benadrukt. De VNG-adviesnorm is niet realistisch en ook met de verhoging van 40% kunnen geen duurzame gebouwen gerealiseerd worden. Dit resulteert in het steeds meer loslaten van de normkosten en een groeiende behoefte aan realistische kengetallen.

"Een energieneutrale vastgoedportefeuille gaat ons financieel gezien niet lukken."

Gemeente Apeldoorn

In de praktijk zien we her en der in het land – mede onder druk van het toenemende duurzaamheidsbesef - succesvolle initiatieven en praktijkvoorbeelden om wél te komen tot duurzame afspraken, duurzame gebouwen en de financiële borging daarvan. Deze successen hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- de politieke wil om te investeren in duurzame gebouwen;
- de bereidheid van schoolbesturen om financieel bij te dragen;
- realiteitsbesef met betrekking tot de stichtingskosten van schoolgebouwen (loslaten van de VNG-adviesnorm);
- mensenwerk: de niet te onderschatten kracht van individuele spelers die volhardend en met kennis van zaken sturen op een duurzaam eindresultaat.

Een veel gehoord geluid tijdens de interviews, is de beperkte reikwijdte van de gemeentelijke portemonnee. De reserveringen voor onderwijshuisvesting zijn veelal gebaseerd op de al jaren te lage VNG-adviesnorm. Bijstelling is nodig vanwege het (ver) achterlopen van de VNG-adviesnorm ten opzichte van de werkelijkheid en vanwege de benodigde extra investeringen voor duurzaamheid. Parallel is bij veel gemeenten sprake van een olopend financieel tekort in het sociaal domein. Dit vormt een extra belemmering om te investeren.

Met inachtnaam van de eerder genoemde succesfactoren, is er veel mogelijk. Samenwerking van gemeente en schoolbesturen is een voorwaarde voor succes. Dat uit zich in het bundelen van de financieringsstromen. Projecten worden merendeels financieel gestuurd op het investeringsbedrag en de daarmee samenhangende kapitaallasten. Wanneer onderhoudsarm en energieneutraal gebouwd wordt, is er (bij de schoolbesturen) grote winst te boeken op de jaarlijkse exploitatielasten. Daar waar schoolbesturen nu vaak tekort komen op de exploitatie van schoolgebouwen, biedt nieuwbouw of grootschalige renovatie voor de schoolbesturen – ook over de gehele exploitatietermijn – kans om exploitatievoordelen te bereiken. Vanuit deze optiek – de TCO-benadering (Total Cost of Ownership) – zijn er realistische en concrete kansen om de extra benodigde investeringen in duurzaamheid te kunnen financieren.

3.1.1 Het bundelen van financieringsstromen

Voorbeelden van het bundelen van financieringsstromen doen zich op verschillende niveaus voor. De meest vergaande vorm van het bundelen van financieringsstromen is de zogenaamde *doordecentralisatie*. Deze vergaande vorm is op een beperkt aantal plaatsen in het land gerealiseerd en kent vaak een doorlooptijd van vele jaren voordat een operationele werkvorm is gecreëerd. In Breda is in eerste instantie ervaring opgedaan in het voortgezet onderwijs. Inmiddels is ook het eigendom van de gebouwen van het primair onderwijs overgeheveld naar elf schoolbesturen die zich hebben verenigd in de coöperatieve vereniging *BreedSaam* (www.breedsaam.nl).

Het denken en handelen in *Total Cost of Ownership* kan ook op projectniveau. Op de kennisdag 'Grip op Kwaliteit' van Ruimte-OK op 16 april 2019 toonde de *gemeente Venlo* hoe zij samen met het schoolbestuur rekenen aan potentiële kostenbesparingen voor het schoolbestuur. Deze besparingen op de exploitatie worden door het schoolbestuur overgeheveld naar de gemeente waardoor de duurzaamheids-investeringen voor zowel onderhoud als energie gerealiseerd kunnen worden. Wederzijds vertrouwen en deskundigheid is hiervoor een voorwaarde.

De *BNG (Bank Nederlandse Gemeenten)* heeft naar aanleiding van het Klimaatakkoord ook een actieve rol bij het verduurzamen van de vastgoedportefeuille. Zij hebben voor het onderwijsveld in 2019 een drietal onderwijsdagen georganiseerd waar zij zich met hun samenwerkingspartners presenteren (<https://www.bnqbank.nl/onderwijsdagen>).

Stichting Maatschappelijk Vastgoed (www.mvastgoed.nl) is één van de samenwerkingspartners van BNG en heeft inmiddels meerdere projecten gerealiseerd op basis van het concept 'Huren als een Eigenaar'. De grondslag van dit concept is het bundelen van (een deel van) de MI-vergoeding en gemeentelijke kapitaallasten. Hiermee zijn sinds tien jaar duurzame en onderhoudsarme gebouwen met een comfortabel binnenklimaat gerealiseerd. De praktijkvoorbeelden staan onder andere in *Heiloo, Culemborg* en *Twello*.

"Ik vind dat gemeenten en schoolbesturen nog meer de mogelijkheden van innovatieve financiering moeten onderzoeken."

Gemeente Utrechtse
Heuvelrug

3.2 Onduidelijke wet- en regelgeving

Uit de enquête is gebleken dat 35% van de ondervraagde gemeenten onduidelijke wet- en regelgeving vanuit de overheid als een belemmering ervaart bij het realiseren van duurzaamheidsambities in een IHP. Deze onduidelijkheid heeft betrekking op de verantwoordelijkheid voor renovatie. Is dit te interpreteren als 'onderhoud' en komen de kosten daarmee ten laste van het schoolbestuur, of is het de verantwoordelijkheid van de gemeente omdat het een substituut is voor vervangende nieuwbouw aan het einde van de levensduur van een gebouw?

"Ons stelsel met gescheiden financieringsstromen is hopeloos verouderd en dat zit ons in de weg."

Gemeente Utrechtse Heuvelrug

Daarnaast is - voor het primair onderwijs - een investeringsverbod van kracht. In hoeverre kan en mag het schoolbestuur meebetalen aan renovatie of duurzaamheidsinvesteringen? Voor veel gemeenten (en schoolbesturen) is dit een lastig vraagstuk.

Zoals bekend heeft het onderwijsveld (PO-Raad, VO-raad en VNG) het initiatief genomen om bovengenoemde impasse te doorbreken en zelf wetsvoorstellen te formuleren. In 2018 zijn deze overhandigd aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De drie belangrijkste voorstellen zijn:

- Elke gemeente moet voor minimaal de eerstkomende zestien jaar een plan op papier hebben ten aanzien van haar schoolgebouwen.
- Renovatie die de levensduur van het gebouw verlengt komt, net als nieuwbouw, onder verantwoordelijkheid van de gemeente te vallen.
- Schoolbesturen mogen zelf investeren in gebouwen.

Op de diverse praktijkdagen is geconstateerd dat partijen in afwachting op concrete wetgeving initiatieven uitstellen. Dit zijn vooral de partijen die behoefte hebben aan duidelijke kaders. In het veld is de gedachte dat uitstelgedrag gerechtvaardigd is, omdat de voorgestelde wetgeving op korte termijn een feit zal zijn. De praktijk is weerbarstiger. De ambtelijke en procedurele afwikkeling zal naar verwachting eerder enkele jaren dan enkele maanden vergen.

Uiteraard zijn er ook gemeenten en schoolbesturen die hun eigen plan trekken en een eigen visie ontwikkelen op renovatie en het investeringsverbod. Het voorstel om de investeringen voor een levensduurverlengende renovatie in principe ten laste van de gemeente te laten komen, is daarbij min of meer gemeengoed. Over het algemeen wordt het investeringsverbod niet zo strikt geïnterpreteerd als deze beschreven is. Er blijkt toch sprake te zijn van beleidsruimte voor een schoolbestuur om bij te dragen, mits voldoende kan worden aangetoond dat de investering niet ten koste gaat van onderwijsgeld en past binnen de MI-vergoeding.

Voor wat betreft de concrete invulling van een kostenverdeling tussen schoolbesturen en de gemeente, is het globale beeld als volgt:

- eigen bijdrage van schoolbestuur bij nieuwbouw: variatie 0% - 10 %;
- eigen bijdrage van schoolbestuur bij renovatie: complex, grote verschillen per gemeente en branche (PO-VO);
- opbouwen onderhoudsreserve en/of sparen op toekomstige exploitatie ter dekking van de eigen bijdrage door schoolbestuur;
- eigen bijdrage van schoolbestuur bij duurzaamheidsmaatregelen: maatwerk en keuzevrijheid (pluspakket) voor schoolbesturen.

3.3 Draagvlak vanuit het onderwijs

Uit de enquête is gebleken dat draagvlak om te investeren in duurzaamheid vanuit de schoolbesturen overwegend niet als een belemmering wordt ervaren. Tijdens de interviews werd dit beeld bevestigd. De hoogte

"Scholen willen ook energieneutraal."

Gemeente
Steenwijkerland

van een eventuele investeringsbijdrage door het schoolbestuur is wel een terugkerend onderwerp van discussie. Bij voldoende vertrouwen tussen schoolbestuur en gemeente is ook dat punt goed oplosbaar. Vertrouwen, transparantie en expertise zijn belangrijke thema's, zo blijkt ook uit de diverse lezingen op de praktijkdagen.

Citaten eigen bijdrage:

"Er zijn voldoende voorbeelden waarbij de accountant een eigen bijdrage heeft goedgekeurd."

"Heel makkelijk: wil je dit niet, dan gaan we niet vernieuwen, dan betaal je het groot onderhoud zelf."

"We rekenen met een duurzaamheidstoeslag van 13,5% die we samen delen. En anders maar niet."

"Eigen bijdrage? Ze hebben allemaal bijgedragen en ik hoor er nooit meer iets van. Het kan blijkaar."

3.4 Kennis en ambitie

Uit de enquête is naar voren gekomen dat een beperkt aantal gemeenten vindt dat zij over onvoldoende kennis op het vlak van duurzaamheid beschikken. In de praktijkbijeenkomsten is geconstateerd dat naast kennis en ambitie, persoonlijke inzet ook een belangrijke voorwaarde is voor succes.

3.4.1 Kennis

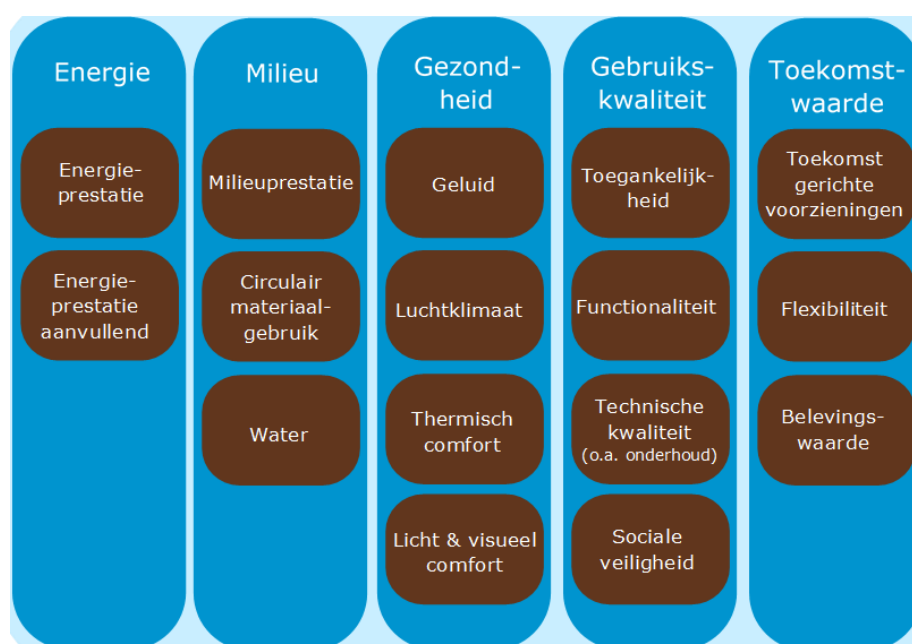
Bij veel gemeenten is de kennis op het gebied van duurzaamheid wel aanwezig, echter komt (onder andere door verkoking) de verbinding met schoolgebouwen of de afdeling onderwijs(huisvesting) niet altijd tot stand. Zo is in het Klimaatakkoord de ambitie uitgesproken om klimaatneutraal te zijn. Om sturing te geven aan dit proces is overeengekomen dat per sector een routekaart wordt opgesteld waarin wordt beschreven op welke manier en wanneer gebouwen CO2-arm worden gemaakt. Toch is het begrip routekaart in de onderwijssector niet of nauwelijks bekend.

Een goed voorbeeld van een gemeente die deze verkoking probeert op te heffen is de gemeente Zwolle. Deze gemeente wil de interne verbindingen versterken door integraal te gaan werken in een netwerkorganisatie. Hierbij staat het denken in opgaven en een wijkgerichte aanpak centraal.

Zoals in de inleiding naar voren is gekomen, heeft de term duurzaamheid op veel meer onderdelen betrekking dan enkel op gebouwen en zelfs op gebouwniveau is het begrip niet eenduidig. Primair wordt vaak gedacht aan energiebesparing en onderhoudsarm bouwen. Het belang van toekomstwaarde, functionaliteit en flexibiliteit zijn ook belangrijke thema's. Tijdens de interviews is door meerdere gemeenten benadrukt dat functionaliteit voorop moet staan. Onderliggend schema geeft een goed beeld van het brede begrip duurzaamheid.

"Een praktisch gebouw is ook belangrijk. Een onhandig gebouw doet het niet."

Gemeente Utrechtse Heuvelrug



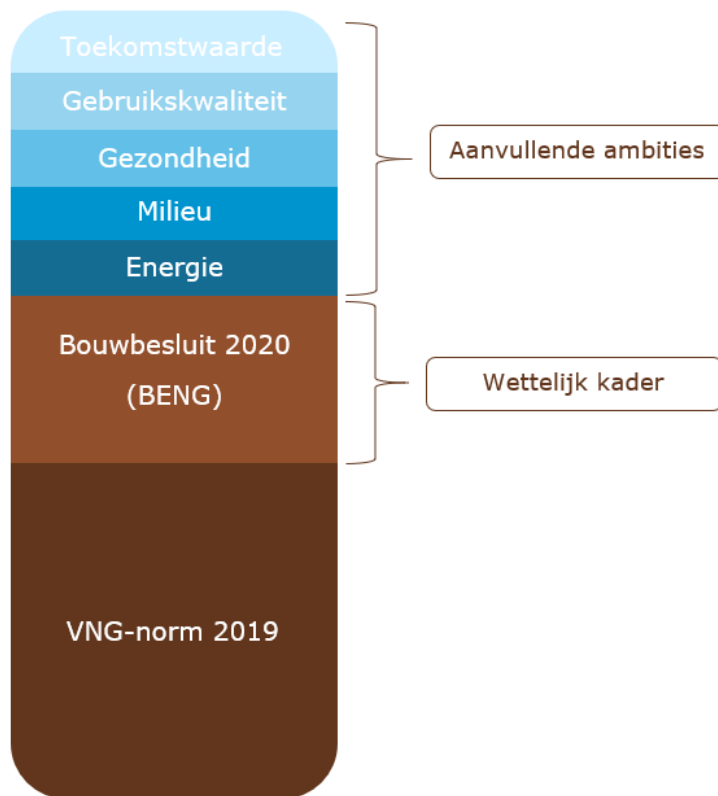
3.4.2 Ambitie

Uit de enquête en interviews is naar voren gekomen dat gemeentelijke duurzaamheidsambities sterk uiteenlopen en veelal onvoldoende scherp zijn gedefinieerd. De ambities uit het Klimaatakkoord worden min of meer overgenomen in beleidsdocumenten. Wanneer het aankomt op het vinden van investeringscapaciteit laten deze beleidsuitgangspunten of -documenten veelal te veel ruimte om extra duurzaamheidsinvesteringen te kunnen afdwingen. Het komt in de praktijk vaak aan op de daadwerkelijke ambitie of doorzettingskracht van individuele bestuurders en/of ambtenaren, zowel bij de gemeente als bij de schoolbesturen.

Zowel in de uitkomst van de enquête als de interviews wordt een grote rol toegedicht aan de gemeenteraad. In de praktijk zien we onder druk van het verhoogde duurzaamheidsbesef en vooral ook de wetgeving, positieve verschuivingen. Enkele jaren geleden werd BENG-bouwen nog als spannend ervaren. Nu zien we schoolbesturen en gemeenten - in ieder geval bij nieuwbouw - insteken op ten minste energieneutraal en Nul of Plus op de Meter. Schoolbesturen voelen zich verbonden met deze ambitie en zijn in de praktijk bereid om mee te betalen.

Uit het IHP-onderzoek blijkt dat een bovenwettelijke ambitie nog geen gemeengoed is. Het realiseren van BENG-gebouwen wordt door veel gemeenten al ervaren als een forse financiële ambitie.

In toekomstige IHP's wil twee derde van de gemeenten de duurzaamheidsambities aanscherpen, zo is uit de enquête gebleken.



4 Bevindingen en aanbevelingen

4.1 Bevindingen

Bij de start van dit onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het doel van dit onderzoek is de stand van het land op het gebied van duurzame IHP's en de sleutels tot succes op het gebied van duurzaamheidsambities en financiële borging daarvan inzichtelijk te maken voor schoolbesturen en gemeenten.

De stand van het land op het gebied van duurzame IHP's is aan de hand van twee onderzoeksmethoden getoetst. Uit zowel de deskstudie als de enquête is gebleken dat in ongeveer de helft van de IHP's duurzaamheidsambities staan beschreven. Op het gebied van financiële borging zat daarentegen een groot verschil tussen beide methoden. Uit de enquête is naar voren gekomen dat in 38% van de gemeenten duurzaamheidsambities in het IHP financieel zijn geborgd. Uit de deskstudie is gebleken dat hier in slechts 12% van de IHP's sprake van was. Geconcludeerd kan worden dat ondanks dat in alle gemeenten duurzaamheidsambities sterk aanwezig zijn, deze bij veel gemeenten in het IHP vaak niet concreet worden gemaakt en niet financieel worden geborgd.

In de praktijk zien we twee bewegingen. Er zijn veel positieve initiatieven om de duurzaamheidsambities uit het Klimaatakkoord te realiseren. Aan de andere kant zien we bij veel gemeenten een afwachtende houding, omdat zij verwachten dat er in 2019 nieuwe wetgeving komt inzake de verplichting om een (meerjaren) IHP op te stellen. Deze gemeente verwachten eveneens helderheid over de verantwoordelijkheid inzake renovatie en afschaffing van het investeringsverbod.

Gemeente en schoolbesturen hebben elkaar nodig om duurzaamheidsambities te realiseren. Bij alle positieve voorbeelden is sprake van samen optrekken en cofinanciering door schoolbesturen. Wanneer sprake is van onderling vertrouwen, een transparante werkwijze en redelijke grondslagen voor cofinanciering vanuit de MI-vergoeding van de schoolbesturen, is er veel mogelijk. Op deze basis zijn de afgelopen jaren mooie projecten gerealiseerd. De opgedane leerervaringen van deze projecten kunnen als bouwsteen dienen in het proces dat moet gaan leiden tot een duurzaam IHP.

4.2 Aanbevelingen

Een duurzaam IHP is het eindresultaat van veelvuldig overleg tussen meerdere partijen. Het feit dat partijen samen stappen durven te zetten en hierover concrete resultaten hebben bereikt, is veel belangrijker dan de wijze waarop dit is beschreven in een IHP of vaststellingsovereenkomst.

Het opstellen en bereiken van overeenstemming over een duurzaam en financieel geborgd IHP is een combinatie van inhoud en proces. In een duurzaam IHP komen op *inhoud* ten minste de volgende onderwerpen aan bod:

- nulmeting: weet waar je staat als je begint;
- formuleer haalbare ambities (basis- en plusvariant);
- maak afspraken over de termijn waarover een IHP geldt en de periodieke monitoring daarvan;
- stel financiële kaders en verantwoordelijkheden vast;
- benoem het eindresultaat in een vastgesteld IHP of een vaststellings-overeenkomst.

Zonder zorgvuldig *proces* zal het duurzame IHP niet tot stand komen. Op basis van de interviews en praktijkdagen kunnen we de volgende aanbevelingen doen:

- wederzijds vertrouwen als vertrekpunt is essentieel;
- werk gezamenlijk en transparant;
- zorg voor een passende projectorganisatie (consensusoverleg, eventueel splitsen naar doelgroepen);
- zorg voor kennisdeling tussen de gemeentelijke afdelingen (vastgoed, onderwijs(huisvesting) en duurzaamheid);
- houd landelijke trends en ontwikkelingen over wet- en regelgeving en financiële kengetallen in de gaten;
- overleg tijdig met de gemeenteraad, bij voorkeur informeel en op een passende locatie;
- organiseer een gefaseerd proces, zorg voor tussentijdse evaluatie en neem voldoende tijd;
- leg het eindresultaat vast in een overeenkomst of Verordening;
- een IHP heeft geen eind. Monitor periodiek op voortgang en uitgangspunten en stel zo nodig bij.

"Het gaat om vertrouwen, waardoor je samen meer kunt bereiken."

Kalsbeek College Woerden

Bijlage 1 - gemeenten die deelnamen aan het onderzoek

De enquête

Gemeente Veere	Gemeente Echt-Susteren
Gemeente Bodegraven-Reeuwijk	Gemeente Zevenaar
Gemeente Peel en Maas	Gemeente Velsen
Gemeente Soest	Gemeente Stichtse Vecht
Gemeente Halderberge	Gemeente Tholen
Gemeente Wageningen	Gemeente Putten
Gemeente Culemborg	Gemeente Dalfsen
Gemeente Wijk bij Duurstede	Gemeente Voerendaal
Gemeente Helmond	Gemeente Eijsden-Margraten
Gemeente Delfzijl	Gemeente De Wolden
Gemeente Tilburg	Gemeente Leusden
Gemeente Brunssum	Gemeente Ede
Gemeente Vlieland	Gemeente Middelburg
Gemeente Epe	Gemeente Voorschoten
Gemeente Wageningen	Gemeente Amstelveen
Gemeente Urk	Gemeente Aalsmeer
Gemeente Bergen (L)	Gemeente Bunnik
Gemeente Leeuwarden	Gemeente Teylingen
Gemeente Roosendaal	Gemeente Woerden
Gemeente Horst aan de Maas	Gemeente Venlo
Gemeente Nijmegen	Gemeente Twenterand
Gemeente Kaag en Braassem	Gemeente Opsterland
Gemeente Utrecht	Gemeente Zaanstad
Gemeente Waadhoeke	Gemeente Emmen
Gemeente Wassenaar	Gemeente Bloemendaal
Gemeente 's-Hertogenbosch	Gemeente Rotterdam
Gemeente Lingewaard	Gemeente Dongen
Gemeente Sint-Michielsgestel	Gemeente Meierijstad
Gemeente Reimerswaal	Gemeente Buren

Interviews en bijdragen aan expertmeetings

Gemeente Apeldoorn
Gemeente Steenwijkerland
Gemeente Utrechtse Heuvelrug
Gemeente Venlo
Gemeente Woerden
Gemeente Zwolle

100 geanalyseerde IHP's

Voor informatie over de 100 geanalyseerde IHP's, kunt u contact met ons opnemen.

Bijlage 2 - stellingen voorgelegd op expertmeeting

Tijdens de expertmeeting zijn veertien stellingen voorgelegd aan een groep experts. Zij waren het overwegend eens met de volgende stellingen:

Stelling 2: Elk nieuw te (ver)bouwen school in het IHP moet direct energieneutraal zijn.

Stelling 3: Een school is pas echt duurzaam als er optimaal geleerd en lesgegeven kan worden.

Stelling 7: Onderwijsgebouwen zijn niet geschikt voor grootschalige innovatie/industrialisatie.

Stelling 13: Schoolgebouwen zijn vanwege hun maatschappelijke functie in de wijk aanjagers voor het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed.

Experts waren het overwegend oneens met de volgende stellingen:

Stelling 8: Schoolbesturen zijn geen partij voor maken van langjarige investeringsafspraken.

Stelling 14: Het verduurzamen van bestaand onderwijsvastgoed is een separate opgave en staat los van het IHP.

Tijdens de expertmeeting heeft de discussie zich geconcentreerd op de overige stellingen, waarbij de focus lag op de te doorlopen route en financiering:

Stelling 1: Een duurzaam IHP is maatwerk en daardoor niet te standaardiseren.

Stelling 4: Rekennormen die voldoen aan ENG zijn een lokale (politieke) keuze.

Stelling 5: Het zoeken naar alternatieve financieringsmogelijkheden is geen taak voor het schoolbestuur.

Stelling 6: Gedeelde verantwoordelijkheid staat het maken van duurzame keuzes in de weg.

Stelling 9: Om alle scholen klimaatneutraal te krijgen is een centraal gestuurde aanpak nodig.

Stelling 10: Verduurzamen van schoolgebouwen is een decentrale aangelegenheid: de primaire verantwoordelijkheid berust bij de lokale overheid/het gemeentebestuur.

Stelling 11: Duurzaam renoveren heeft de voorkeur boven nieuwbouw.

Stelling 12: Het investeringsverbod is geen argument voor schoolbesturen om af te zien van cofinanciering.