

Modelverordening normbedragen onderwijshuisvesting en indexering 2019

1. Model wijzigingsverordening voor verhoging normbedragen

1.1. Aanleiding

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. Gemeenten dragen (o.a.) de kosten van nieuwbouw en uitbreiding, daarvoor ontvangen gemeenten geld via het gemeentefonds. Door middel van een gemeentelijke verordening worden deze middelen verdeeld. Eén van de randvoorwaarden van de zorgplicht in de onderwijswetgeving luidt: De regeling wordt zodanig vastgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt (onder andere artikel 102, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, gelijkluidende bepalingen in de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs).

In de huidige VNG Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs is een indexeringssystematiek vastgelegd waarmee de normbedragen jaarlijks worden verhoogd. Deze systematiek is ongewijzigd sinds 1997 en blijft sinds 2009 achter bij de feitelijke prijsontwikkeling. Uit een analyse van het kennisinstituut voor bouwkosten BDB blijkt dat het verschil in 2017 is opgelopen tot 48% ten opzichte van het niveau van het Bouwbesluit.

Dit verschil leidde tot verontruste berichten van gemeenten en schoolbesturen die aangeven dat de huidige VNG-normbedragen leiden tot mislukte aanbestedingen waarbij achteraf alsnog een aanvullend krediet moet worden toegekend. Door het achterblijven van de VNG-normbedragen hebben individuele gemeenten reeds besloten om de normbedragen eigenstandig te verhogen.

De berichten van leden en de analyse van BDB waren aanleiding voor de VNG om de normbedragen onderwijshuisvesting te verhogen.

1.2 Zes achterliggende feiten

Uit een analyse van diverse (wetenschappelijke) bronnen komen zes achterliggende feiten naar voren:

1. Uit een [analyse van het kennisinstituut voor bouwkostenontwikkeling BDB](#) in 2016 blijkt dat de VNG-norm sinds 2009 achterblijft bij de feitelijke prijsontwikkeling: per 2017 is dit verschil opgelopen tot 48% ten opzichte van het niveau van het Bouwbesluit. Deze analyse kunt u nalezen op de site van BDB:.
2. De Algemene Rekenkamer bevestigt in het rapport '[Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk checkt](#)' van februari 2016 het beeld van te lage normbedragen.
3. Rechtspraak (in 2015): De rechtbank (ECLI:NL:RBZWB:2015:7113) stelt dat de "VNG norm slechts voldoet aan minimale eisen". Dus wie meer wil voor duurzaamheid, energiebesparing en luchtbehandeling moet de eigen normbedragen verhogen.
4. Het VNG-bestuur heeft in de [VNG ledenbrief 15/071 van 21 september 2015](#), 'De lat omhoog', ambities voor onderwijshuisvesting geformuleerd, waaronder het verhogen van het macrobudget voor bekostiging van nieuwe schoolgebouwen.

5. In de [Investeringsagenda 2017 'Naar een duurzaam Nederland'](#) van VNG/IPO/UvW is de ambitie om VNG-normbedragen te verhogen ten behoeve van duurzaamheid ook opgenomen.
6. Diverse gemeenten hebben de afgelopen jaren hun normbedragen al verhoogd (onder andere Amsterdam en Utrecht, maar ook diverse middelgrote en kleine gemeenten).

1.3. Overwegingen voor het aanpassen van de VNG-normen

Het is een samenspel van factoren waarom de VNG-normen achterblijven ten opzichte van de feitelijke prijsontwikkelingen. Er is geen directe oorzaak aan te wijzen, maar er zijn wel enkele overwegingen:

- Onderwijshuisvesting is continu in beweging. De afgelopen jaren hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die zeer relevant zijn voor de huisvesting van scholen, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid en binnenklimaat. Deze veranderingen stellen andere eisen aan de huisvesting van het onderwijs.
- De systematiek achter de indexering van de normbedragen in de Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs heeft in de afgelopen jaren de trend van feitelijke prijsontwikkelingen slecht voorspeld. De berekening van BDB laat zien dat deze indexeringssystematiek heeft geleid tot lagere normbedragen ten opzichte van de prijs in de markt.
- Onderwijshuisvesting is een kerntaak van gemeenten. De gemeenteraad stelt bij verordening normen vast aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. De VNG houdt hiervoor de Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs bij.

1.4. VNG-normen verhogen

Gezien bovenstaande aanleiding, achterliggende feiten en overwegingen heeft de VNG besloten de normbedragen in de modelverordening te verhogen met 40% .

Het verhogingspercentage van 40% is als volgt onderbouwd: de reguliere indexering van 2017 naar 2018 bedroeg 8,54%. Bij een eenmalige verhoging van 40% kan men er vanuit gaan dat dit prijsniveau voldoende is om te bouwen op het basisniveau ('niveau Bouwbesluit'). Met deze eenmalige correctie is de VNG-norm teruggebracht op het niveau van 'sober en doelmatig' bouwen.

Daarnaast kunnen gemeenten die op grond van hun eigen ervaringen weten dat zij vaak duurder uitkomen vanwege de lokale marktomstandigheden, kiezen voor de extra opslag. Hiermee wordt op een eenvoudige wijze tegemoet gekomen aan de wens om recht te doen aan de lokale situatie.

1.5. Raadpleging achterban en advies VNG commissies

Vanaf het voorjaar van 2017 is het aanpassen van de VNG-normbedragen in concept ambtelijk besproken met de Landelijke Vereniging Onderwijsadviseurs (LVO) en de G4. Eveneens is het voorstel besproken met de PO-Raad en VO-raad. De LVO en G4 herkennen de problematiek, en zien en delen de noodzaak om de normbedragen naar een reëel niveau te verhogen, zelfs als een claim bij het Rijk geen succes oplevert. Men benadrukt het belang van goede inhoudelijke onderbouwing van de nieuwe normen.

Op 25 januari 2018 is dit concept besluit voorgelegd aan de commissies Financiën en Onderwijs, Sport en Cultuur (OSC). Zij hebben positief geadviseerd. Inhoudelijke opmerkingen van de commissie Financiën: de commissie heeft bevestigd dat de kostenstijgingen ten laste van gemeenten gaan, omdat het een generieke kostenstijging is en geen nieuwe taak. Daarnaast gaf de commissie aan dat een landelijke verdeelsystematiek niet per definitie een lokale kostendekkende aanbesteding oplevert. De commissie adviseert te onderzoeken of gemeentelijke investeringen in schoolgebouwen, die aantoonbaar leiden tot lagere exploitatielasten, teruggevorderd kunnen worden bij de schoolbesturen.

Mede op basis van het standpunt van de commissie Financiën heeft de VNG besloten vooralsnog geen claim in te dienen bij het Rijk. Dit conform de geldende normeringssystematiek, waarbij gemeenten geacht worden de generieke en reguliere prijsstijgingen te dragen uit de accressen.

1.6. Wijziging Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs

1. In Deel B van Bijlage IV van de Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs worden alle bedragen opgehoogd met 40%, met uitzondering van de bedragen die geen bouwactiviteiten zijn, zoals huur van sportvelden, OLP en meubilair.
2. Om op basis van lokale marktomstandigheden toch een zekere vorm van maatwerk mogelijk te maken, wordt ook de mogelijkheid van een facultatief opslagpercentage in de modelverordening opgenomen.
3. De indexeringsystematiek blijft voorlopig ongewijzigd. De VNG is in gesprek met BDB om in de toekomst de VNG-normen te indexeren. Dit betekent dus dat voorlopig de huidige normbedragen jaarlijks zullen worden verhoogd volgens de bestaande systematiek.
4. Deze percentages voor 2019 zijn inmiddels bekend: voor nieuwbouw en uitbreiding stijgen de normbedragen met 6,63%. Voor OLP, meubilair en de huur van sportvelden bedraagt de stijging 2,33%. In de integrale tekst van bijlage IV zijn ook deze verhogingen verwerkt. In deel 2 wordt de berekening nader toegelicht.

2. Berekening indexering 2019

De systematiek van de prijsbijstelling van de normbedragen onderwijshuisvesting is vastgelegd in bijlage IV deel B van de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs. De normbedragen 2019 zijn bepalend voor de investeringen die worden opgenomen in het programma 2019, respectievelijk uit voorgaande programma's die in uitvoering worden genomen in het jaar 2019, voor zover de vergoeding niet wordt gebaseerd op de feitelijke kosten.

Normvergoedingen

Op basis van de in de modelverordening en de beleidsregel 'Bekostiging lokalen bewegingsonderwijs primair en (voortgezet) speciaal onderwijs' vastgelegde systematiek zijn de normvergoedingen als volgt aangepast:

- Bouwkosten: plus 6,63%
- Eerste inrichting: plus 2,33%
- Materiële instandhouding lokalen bewegingsonderwijs: plus 1,50 %

Zie voor de berekening van de indexering het Excelsheet onderaan dit bericht. De (aanpassingen van de) normbedragen zijn onderdeel van de modelverordening van de VNG. Gemeenten kunnen

desgewenst zelf ook voor andere normvergoedingen en een andere prijsbijstellingssystematiek kiezen.

Herziene normbedragen gymlokalen

In de modelbeleidsregel is opgenomen dat de klokuurvergoeding voor het gebruik van de lokalen bewegingsonderwijs wordt aangepast op basis van het jaarlijks door de minister van OCW in het bekostigingsstelsel opgenomen prijsindexcijfer. De stijging bedraagt 1,50 % voor 2019. De normbedragen voor 2019 vindt u in onderstaand Excelsheet.

Meer informatie

- [Was-wordt-tabel wijziging Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs](#) (Word, deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordening, 27 november 2018)
- [Model Raadsbesluit wijziging Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs](#) (Word, 27 november 2018)
- [Geconsolideerde tekst Deel B van Bijlage IV van de Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, met wijzigingen bijgehouden](#) (Word, 27 november 2018)
- [Berekening van de indexering](#) (Excel, 27 november 2018)
- [Normbedragen onderwijshuisvesting periode 2008-2019 inclusief verhoging 40%](#) (Excel, 27 november 2018)