

Waardesturing bij de huisvesting van primair onderwijs

Dirk Kootstra
Studentnummer 0844268

April 2011

Waardesturing bij de huisvesting van primair onderwijs

mr. D. Kootstra
studentnummer: S0844268
email: dkootstra@kpnmail.nl

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
www.rug.nl/frw

Bezoekadres:

Landleven 1
9747 AD Groningen

Postadres:

Postbus 800
9700 AV Groningen

Begeleider:

Prof. Dr. E.F. Nozeman

Tweede beoordelaar:

Dr. P.R.A. Terpstra

Consortium Maatschappelijk Vastgoed

www.consortiummvg.nl

Adres:

Belle van Zuijlenlaan 7
Culemborg

Begeleider:

ing. J. Veuger MRE FRICS (programmamanager)

Datum: 15 april 2011

Definitieve versie

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik heb geschreven ter afsluiting van de masteropleiding Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hoewel de scriptie is geschreven als onderdeel van mijn werkzaamheden voor het “Consortium Maatschappelijk Vastgoed”, betreft het onderzoek een onderwerp dat is gekozen op basis van mijn persoonlijke interesse in maatschappelijk vastgoed in het algemeen en onderwijshuisvesting in het bijzonder.

In het Consortium werken de Hanzehogeschool Groningen, CORPORATE Real Estate Management, NeVap, Draaijer & Partners en de gemeente Assen samen aan het ontwikkelen van vormen van dienstverlening geschikt voor de publieke markt. Daarnaast beoogt het project inzicht te geven in de gevraagde dienstverlening en in het aanbod aan het te ontwikkelen en te beheren maatschappelijk vastgoed.

Dit afstudeertraject heeft zich om verschillende redenen enigszins buiten mijn “comfort-zone” afgespeeld. Enerzijds vanwege de materie: Maatschappelijk Vastgoed vergt een heel andere benadering dan het Commercieel Vastgoed waarmee ik als registertaxateur gewend ben te werken. Anderzijds is het niet meegevallen om het traject naast mijn werkzaamheden als docent en taxateur en mijn rol binnen mijn gezin te vervullen.

Veel dank ben ik verschuldigd aan degenen die mij hebben begeleid bij het uitvoeren van dit onderzoek. Vanuit de Rijksuniversiteit Groningen heeft de begeleiding plaatsgevonden door Prof. Dr. E.F. Nozeman. De heer ing. J. Veuger MRE FRICS heeft gezorgd voor de begeleiding vanuit het Consortium Maatschappelijk Vastgoed.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar iedereen die ik in het kader van het onderzoek heb mogen interviewen en diegenen die mij op andere wijze van informatie hebben voorzien, o.a. door het aanleveren van documenten. Het is door deze medewerking dat ik mij een beeld heb kunnen vormen van de gang van zaken omtrent onderwijshuisvesting.

Tot slot bedank ik Janet, Jort, Marit en Martijn voor hun begrip, steun, geduld, de geboden ontspanning en voor de tijd die jullie mij hebben moeten missen in de afgelopen periode!

Dirk Kootstra

April 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	11
1.4 Conceptuele opzet	12
1.5 Afbakening en definities	13
1.6 Methodologie.....	14
1.7 Leeswijzer	14
2. Waardesturing	16
2.1 Functies van vastgoed	15
2.2 Proces van waarderen.....	18
2.2.1 Waardering en beleving	18
2.2.2 Waardebegrippen.....	20
2.2.3 Vaststellen van waarde	22
2.2.4 Waarde voor de gemeenschap.....	24
2.3 Sturing.....	25
2.3.1. Sturingsconcepten.....	25
2.3.2 Toepassen van sturing:.....	27
2.4 Conclusie tweede hoofdstuk.....	28
3. Huisvesting primair onderwijs	29
3.1 Achtergrond.....	29
3.2 Regelgeving	30
3.3 Rolverdeling	31
3.4 Recente ontwikkelingen.....	33
3.5 Conclusie derde hoofdstuk	34

4. Waardesturing en onderwijshuisvesting	35
4.1 Onderzoeksaanpak.....	35
4.2 Waardesturing en onderwijshuisvesting	36
4.2.1 De driedelige waarde in relatie tot de rolverdeling	36
4.2.2 Waardebegrippen en taxatiemethoden voor onderwijshuisvesting	38
4.2.3 Sturingsinstrumenten en onderwijshuisvesting	42
4.3 Model waardesturing onderwijshuisvesting.....	43
4.4 Verwachtingen over de empirie	45
5. De case study's	46
5.1 Invulling case study's	46
5.2 Selectie van de cases	47
5.3 De case study's.....	49
5.3.1 Gemeente Assen	48
5.3.1.1 De Boomgaard	50
5.3.1.2 De nieuwe Lichtbaak / Driemaster	51
5.3.2 Gemeente Emmen.....	52
5.3.2.1 De Bente	53
5.3.2.2 De Catamaran	54
5.3.3 Gemeente Leeuwarden	55
5.3.3.1 De Michaelschool	55
5.4 Resultaten.....	57
5.5 Conclusie casestudy's.....	59
6. Conclusies en aanbevelingen	61
6.1 Conclusies	61
6.2 Aanbevelingen	63
6.3 Reflectie op het onderzoeksproces	64
Literatuurlijst	65
Bijlage 1. Voorbeeld van een value-tree	
Bijlage 2. Geldstromen huisvesting primair onderwijs	
Bijlage 3. Topiclist interviews cases	
Bijlage 4. Overzicht interviews	
Bijlage 5. Kenmerken van de onderzochte cases	
Bijlage 6. Bronnen case study's	

Samenvatting

De huisvesting van primair onderwijs is om verschillende redenen actueel. Schoolgebouwen zijn veel in het nieuws waarbij het naast de problemen ten aanzien van het binnenklimaat en capaciteit ook vaak gaat over de bouw van multifunctionele accommodaties en nieuwe aanbestedings- en samenwerkingsvormen.

Aan dit onderzoek ligt de gedachte ten grondslag dat het wellicht mogelijk of verantwoord is om extra middelen te besteden aan onderwijshuisvesting vanwege het waarde-effect dat bereikt kan worden met deze extra middelen. Het onderzoek is “verkennend” van aard geweest, hetgeen maakt dat de resultaten een beperkte generaliseerbaarheid hebben.

In dit onderzoek staat de vraag “in hoeverre kan onder de huidige wet- en regelgeving op waarde worden gestuurd bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs centraal”. De doelstelling daarbij is “Het bieden van een overzicht van de mogelijkheden om bij het bouwproces van een schoolgebouw voor primair onderwijs op waarde te sturen, opdat de kwaliteit van het gebouw en daarmee het onderwijsproces wordt vergroot zodat kan worden gekomen tot een doelmatiger besteding van overheidsgeld”.

Het onderzoek is opgebouwd uit een theoretisch kader waarin betekenis is gegeven aan het begrip waardesturing. Tevens is in het theoretisch kader aandacht besteed aan de rolverdeling en gang van zaken ten aanzien van het realiseren van schoolgebouwen. Het theoretisch kader is gebaseerd op een literatuurstudie, waaraan richting is gegeven door een aantal interviews ter oriëntatie. De verbanden die in het theoretisch kader zijn gevonden zijn vervolgens getoetst door een vijftal cases te bestuderen.

Een vastgoedobject vervult meerdere functies. We onderscheidende beschuttingsfunctie, de utilitaire functie, de domein- en ruimtelijke functie, de communicatie en symbool/statusfunctie en de financieel economische functie. Vastgoed heeft een driedelige waarde, namelijk als gebouwde omgeving voor de gemeenschap, als gebruiksgoed voor de individueel betrokkenen en als kapitaalgoed voor de eigenaar en de gebruiker.

De waardering van vastgoed zal vanwege het belevingsaspect verschillen van persoon tot persoon. In dit verband is het onderscheid tussen waarden en taxeren van belang. Met waarden wordt een intern proces bedoeld, terwijl met taxeren de waardebepaling door een onafhankelijke derde wordt bedoeld.

Het belevingsaspect komt voor vastgoed als gebruiksgoed of kapitaalgoed vrij direct tot uitdrukking in de prijsstelling, positief danwel negatief. Dit ligt duidelijk anders voor de waardering van vastgoed als gebouwde omgeving voor de gemeenschap. Dit zal zich uiten in de waarde van het omliggende vastgoed.

De waarde van vastgoed kan vanuit een viertal verschillende invalshoeken worden benaderd: marktconforme waarde, waarde voor de eigenaar en/of gebruiker, een waarde conform (wettelijke)voorschriften en boekhoudkundige waarden. Welke benadering wordt gekozen hangt nauw samen met het doel van de waardebepaling.

Voor het vaststellen van waarde heeft de vastgoedbranche een aantal taxatiemethoden ontwikkeld. De belangrijkste methoden zijn de comparatieve methode, de kostenmethode en de inkomstenmethode.

De waarde van vastgoed voor de gemeenschap is lastiger vast te stellen. Hoe de gebouwde omgeving door de betrokkenen wordt gewaardeerd vertaalt zich uiteindelijk in de verkoop- of huurprijzen van het vastgoed dat onderdeel vormt van de omgeving.

Waardesturing is te omschrijven als het realiseren van een doelstelling ten aanzien van de waarde ofwel een methode om de gewenste waarde-effecten te weeg te brengen. Er zijn managementconcepten ontwikkeld die inzicht kunnen verschaffen in de factoren die van invloed zijn op de waarde. In het onderzoek is ingegaan op Value Based Management en de Balanced Scorecard. Zowel bij Value Based Management als de Balanced Scorecard is sprake een toetsing van de daadwerkelijke prestaties aan een normwaarde.

Om waardesturing te kunnen toepassen moet sprake zijn van een strategie, waaraan de doelstellingen ten aanzien van de normwaarden kunnen worden ontleend. Op basis daarvan kan worden bepaald of bijsturing nodig is.

Naar schatting is het primair onderwijs gehuisvest in circa 10.000 gebouwen, met een gemiddelde leeftijd van omstreeks 40 jaar. Ondanks nieuwe trends in de huisvesting van primair onderwijs is de kern van de toepasselijke regelgeving al enkele decennia oud.

Voor onderwijshuisvesting geldt specifieke regelgeving. In de grondwet is vastgelegd dat in iedere gemeente in voldoende mate algemeen vormend lager onderwijs kan worden genoten. Sinds 1997 zijn de gemeenten in Nederland verantwoordelijk voor de adequate huisvesting van primair onderwijs.

In de Wet Primair Onderwijs is bepaald dat gemeenten middelen ten behoeve van nieuwbouw of groot onderhoud aan een schoolbestuur beschikbaar stellen of dat een jaarlijkse vergoeding wordt betaald. In het laatste geval spreken we van doordecentralisatie.

Los van de huisvesting van het primair onderwijs vindt de exploitatie van scholen plaats door een zogenaamde "lumpsum-financiering", die door de schoolbesturen rechtstreeks wordt ontvangen van het ministerie van Onderwijs, cultuur en wetenschappen.

Hoofregel is dat het schoolbestuur "bouwheer" is en in die hoedanigheid opdracht geeft tot de nieuwbouw van een schoolgebouw. Daarom wordt het schoolbestuur eigenaar van het gebouw, ondanks het feit dat dit is gerealiseerd met gemeentelijke middelen. Op grond van het "vorderingsrecht" en het "economisch claimrecht" valt de eigendom weer terug aan de gemeente na het eindigen van de onderwijsbestemming. De waarde van een schoolgebouw komt dan ook niet toe aan een schoolbestuur. Evenmin kan een schoolbestuur de eigendom verhuren of belasten met een zakelijk recht zonder toestemming van het college van B & W.

De scholenbouw in Nederland wordt door een aantal ontwikkelingen beïnvloed. Een nieuw te bouwen pand zal flexibiliteit moeten bieden om op de veranderende gebruikerseisen te kunnen inspelen. De laatste 15 jaar worden scholen steeds minder vaak "monofunctioneel" gebouwd en wordt in samenhang met andere scholen en maatschappelijke functies gebouwd.

Door de rijksoverheid wordt gestimuleerd om kapitaals- en exploitatielasten zoveel mogelijk te integreren. Hiermee wordt een grotere efficiëntie van de besteding van de middelen beoogd. In de meest vergaande vorm leidt dit tot contracten waarin het gehele proces van ontwerp tot exploitatie door één opdrachtnemer wordt uitgevoerd.

Uit het literatuuronderzoek volgt dat de meeste geëigende methode om de waarde van onderwijshuisvesting te bepalen bestaat uit de vervangingswaarde methode. Duidelijk is geworden dat er een zekere overlap is tussen deze taxatiemethode en de prestatie-indicatoren en waardestuwers die nodig zijn voor het toepassen van sturingsinstrumenten. Op grond daarvan zijn er goede mogelijkheden om een sturingsinstrument te ontwikkelen.

Het empirisch onderzoek bestaat uit een vijftal case study's. In drie verschillende gemeenten in het noorden van het land is op basis van interviews en documentenonderzoek onderzocht in hoeverre waardesturing van betekenis zou kunnen zijn bij de huisvesting van primair onderwijs. Hiertoe zijn recent gebouwde scholen en nog lopende bouwprojecten onderzocht.

Gebleken is dat de programma's van eisen waarmee de bouwprojecten van start zijn gegaan voldoende aanknopingspunten bieden om een sturingsinstrument op te kunnen baseren. Om een sturingsinstrument toe te kunnen passen moeten echter in een visie of strategie normen worden vastgelegd waaraan de waardestuwers of prestatie-indicatoren kunnen worden getoetst. In geen van de cases die zijn onderzocht was sprake van een dergelijke visie of strategie.

Ten aanzien van de onderzochte cases is gebleken dat een sturingsinstrument niet nodig is om tot een hoger bouwbudget te komen. In alle vijf cases is door de betreffende gemeenten op basis van specifieke overwegingen namelijk meer budget beschikbaar gesteld dan op grond van de normbedragen gebruikelijk zou zijn.

Een belangrijke uitkomst is dat de betrokken gemeenten geen van allen belang zagen in het beschikken over inzicht in de actuele waarde van de onderwijsgebouwen. Deze waarde wordt door gemeenten niet relevant geacht, omdat in de voorgeschreven boekhoudsystematiek uitgegaan moet worden van de boekwaarde.

Mogelijk zou onder de huidige wet- en regelgeving voor waardesturing een rol zijn weggelegd bij het monitoren van de kwaliteit die door de gebruikers van de onderwijshuisvesting wordt ervaren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De huisvesting van primair onderwijs is om diverse redenen actueel. Dit bleek o.a. tijdens het actualiteitencongres “Bouw en Renovatie van schoolgebouwen”, dat op 9 december 2009 werd gehouden te Bussum. Naast problemen ten aanzien van binnenklimaat en capaciteit vormen in het kader van onderwijshuisvesting zaken als de bouw van multifunctionele accommodaties, nieuwe aanbestedings- en samenwerkingsvormen actuele onderwerpen van gesprek.

Mijn persoonlijke interesse voor dit onderwerp is ontstaan door mijn betrokkenheid bij de medezeggenschapsraad van de basisschool van mijn kinderen. Deze school is gehuisvest in een prachtig vormgegeven gebouw dat eind 2005 is opgeleverd, doch ondanks het recente bouwjaar heeft het gebouw te kampen gehad met problemen ten aanzien van het binnenklimaat. Daarnaast is het gebouw alweer te klein gebleken.

Gemeenten hebben de huisvesting van scholen voor primair onderwijs als wettelijke verantwoordelijkheid. Gemeenten krijgen hiervoor een vergoeding vanuit het gemeentefonds. Voor de bouw van een schoolgebouw is een budget beschikbaar dat gebaseerd is op de normvergoeding die is vastgelegd in de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Uitgangspunt voor het normbedrag is de bouw van “sobere en doelmatige” gebouwen.

Voor de exploitatie van de scholen krijgen de schoolbesturen vervolgens zelf middelen beschikbaar van de rijksoverheid. Door deze twee gescheiden geldstromen ontstaan tegengestelde belangen. Het is voor een gemeente bijvoorbeeld niet lonend om bij de bouw van een schoolgebouw extra te investeren in energiezuinigheid, omdat het energieverbruik immers voor rekening van het schoolbestuur komt.

In de huidige systematiek zijn het daarom vaak de beschikbare middelen die de mogelijkheden voor het te realiseren schoolgebouw inperken. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat een bouwwerk dat onder die omstandigheden tot stand komt op kortere of langere termijn minder goed aan de gestelde eisen kan voldoen en dus sneller haar waarde verliest.

Een object ontleent immers haar waarde aan het kunnen vervullen van een bepaalde functie (Van Beukering, 2008). Als dit beginsel wordt toegepast op de hierboven geschetste problematiek ligt de veronderstelling voor de hand dat op de waarde van een schoolgebouw dat is gerealiseerd op basis van de traditionele uitgangspunten al snel behoorlijk zal moeten worden afgeschreven. Het zou daarom beter zijn om financiële afwegingen te maken op basis van levensduur en te sturen op waarde (Heijnders, 2009).

Een andere reden om de mogelijkheden voor waardesturing ten aanzien van onderwijshuisvesting te verkennen is gelegen in het feit dat steeds vaker voorkomt dat een gemeente een schoolgebouw huurt van een woningcorporatie of belegger en vervolgens beschikbaar stelt aan het schoolbestuur. Regelmatig is het schoolgebouw in die gevallen onderdeel van een multifunctionele accommodatie.

Een belegger zal geïnteresseerd zijn in de meeropbrengst van een gebouw als meer kan worden gerealiseerd dan een “sober en doelmatig” gebouw en die meerinvestering ook duidelijk meer opbrengt.

Daarnaast ontstaat steeds meer het besef dat maatschappelijk vastgoed, met onderwijshuisvesting als onderdeel daarvan, van waarde kan zijn voor de woonomgeving en daardoor de “gewildheid” van een wijk kan doen toenemen. Door vanuit die gedachte te investeren in onderwijshuisvesting liggen er wellicht mogelijkheden tot waardecreatie (Holt e.a., 2009) op wijk of buurtniveau.

Hoewel er een aanzienlijk verschil tussen onderwijsvastgoed en zorgvastgoed is, is het niet onwaarschijnlijk dat het ontbreken van data en instrumenten die de omslag van kostenbeheersing naar waardecreatie met het vastgoed in de zorgsector in de weg staat (Hoepel e.a., 2009), evengoed de mogelijkheden voor waardecreatie met onderwijshuisvesting “dwarsboomt”.

Dit onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken van de mogelijkheden tot waardecreatie bij de huisvesting van primair onderwijs. Het doel daarvan is om zicht te verkrijgen op de variabelen aan de hand waarvan de waardecreatie kan plaatsvinden.

1.2 Probleemstelling

Zoals in de vorige paragraaf werd geconstateerd ontleent een schoolgebouw zijn waarde aan de mate waarin het nu en in de toekomst zijn functie kan vervullen. In de praktijk blijkt echter dat betrokken partijen aanlopen tegen beperkingen bij datgene wat zij willen verwezenlijken. Zo is de normering ten aanzien van de bouwkosten in hoofdlijnen nog steeds gebaseerd op hetgeen werd gebouwd in de '90 er jaren, terwijl een schoolgebouw hedentendage in een geheel andere behoefte dient te voorzien. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de thans geldende rolverdeling mogelijk de meeste efficiënte wijze om de beschikbare middelen aan te wenden in de weg staat. Ook ligt de veronderstelling voor de hand dat niet alle gemeenten op dezelfde wijze omgaan met hun huisvestingsstaak.

Aan dit onderzoek ligt de gedachte ten grondslag dat het wellicht mogelijk danwel verantwoord is om extra middelen te besteden aan onderwijshuisvesting, vanwege het waarde-effect dat bereikt kan worden met deze extra middelen.

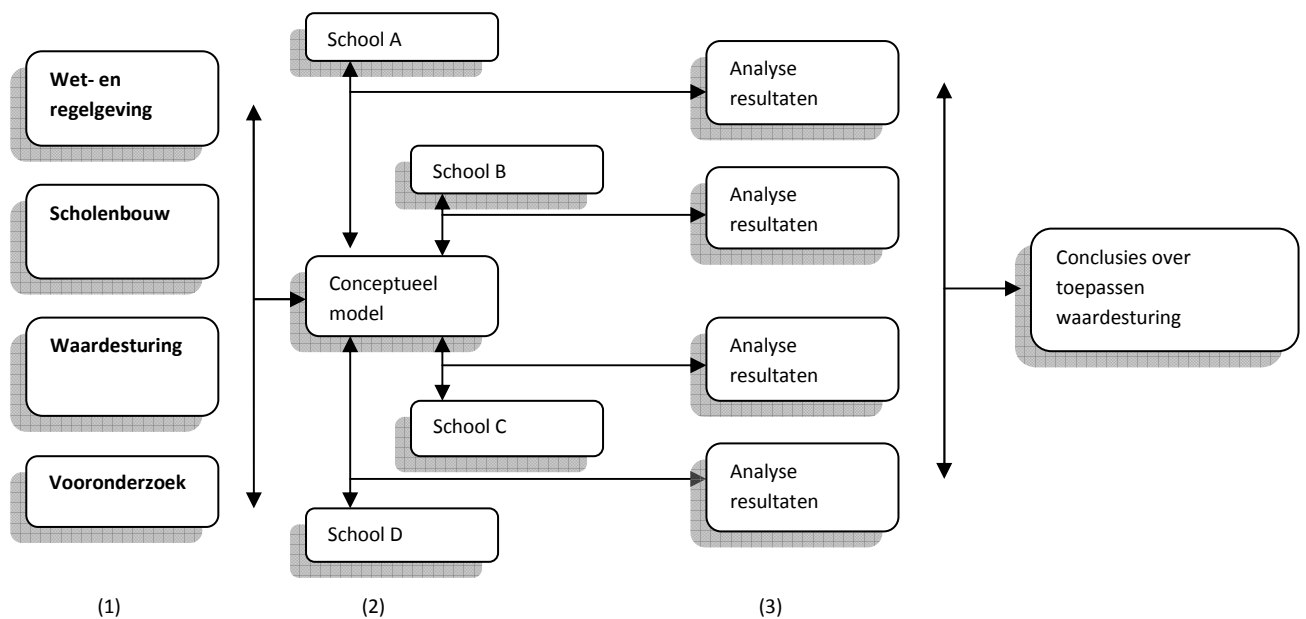
In dit onderzoek staat de navolgende vraagstelling centraal :

“In hoeverre kan onder de huidige wet- en regelgeving op waarde worden gestuurd bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs.”

De doelstelling van het onderzoek dat zal worden uitgevoerd is:

“Het bieden van een overzicht van de mogelijkheden om bij het bouwproces van een schoolgebouw voor primair onderwijs op waarde te sturen, opdat de kwaliteit van het gebouw en daarmee het onderwijsproces wordt vergroot zodat kan worden gekomen tot een doelmatiger besteding van overheids geld.”

Het onderzoek kan in het volgende model worden weergegeven. Onder de “kolommen” van de figuur staan de nummers die gekoppeld zijn aan de bijbehorende deelvragen, waarin de probleemstelling en doelstelling zich laten vertalen.



Figuur1.1: Onderzoeksmodel

Uit het model kunnen de navolgende deelvragen worden afgeleid:

1. a. *Wat moet worden verstaan onder het begrip waardesturing?*
- b. *Wat zijn op basis van relevante literatuur en het vooronderzoek de relevante kernbegrippen en verbanden om te kunnen beoordelen op welke wijze waardesturing kan worden toegepast bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs?*
2. *Wat is de betekenis van deze kernbegrippen en verbanden geweest in de te beoordelen praktijkgevallen?*
3. *Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in de betekenis van de kernbegrippen en verbanden in de onderzochte cases?*

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In de zomer van 2009 heeft de Rijksbouwmeester aan minister Van der Laan en staatssecretaris mevrouw Dijkema het advies “Gezond en Goed, scholenbouw in topconditie” uitgebracht. In dit advies komen de schrijvers tot de slotsom dat het, om daadwerkelijk toekomstbestendige basisscholen te kunnen bouwen, van groot belang is om de huidige huisvestingssystematiek structureel op orde te brengen.

De verwachting is dat veel winst valt te behalen met betere ondersteuning en begeleiding van de opdrachtgevende partijen tijdens vooral het voortraject van het bouwproces van een schoolgebouw. De effecten daarvan zullen zich naar verwachting laten zien in de kwaliteit van het onderwijsproces en in een meer doelmatige besteding van overheidsgeld.

Door de betrokken ministeries, de VNG en de bestuursorganisaties in het onderwijs is inmiddels geconstateerd dat geïntegreerd aanbesteden een zinvolle bijdrage kan leveren aan betere onderwijshuisvesting. Hiermee wordt beoogd om de gescheiden geldstromen die nu bestaan voor realisatie en exploitatie te bundelen.

Daarnaast is duidelijk geworden dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is om voor de komende decennia de strategieën en programma's ten aanzien van scholenbouw te kunnen bepalen. De hoofdonderwerpen voor de onderzoeksagenda bestaan voor de Rijksbouwmeester uit de relatie tussen normvergoeding en kwaliteit van schoolgebouwen alsmede onderzoek naar aanvullende financiële middelen voor scholenbouw.

Er wordt op basis van het voorgaande daarom nadrukkelijk gekeken naar mogelijkheden om de beschikbare middelen, ook met het oog op toekomstbestendigheid, zo efficiënt mogelijk te besteden. Zoals de situatie zich nu echter laat kenschetsen wordt onderwijshuisvesting gerealiseerd door de minimaal vereiste kwaliteit te realiseren met een budget dat als taakstellend moet worden opgevat.

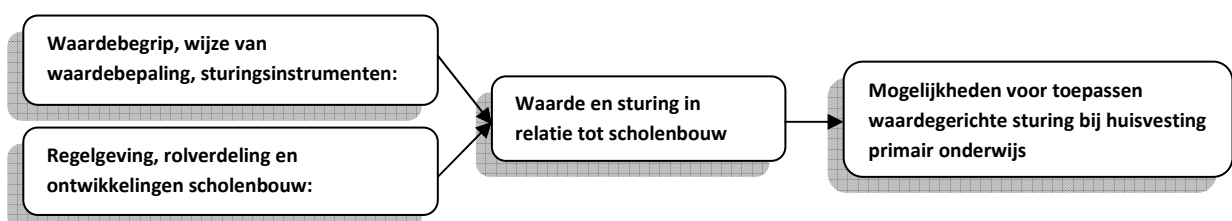
De verwachting is dat, uitgaande van een bouwproces waarbij op waarde kan worden gestuurd, vastgoed kan worden gerealiseerd dat veel beter aan de primaire doelstelling kan voldoen. Als aangetoond kan worden dat het beter aan die primaire doelstelling kunnen voldoen tevens positieve gevolgen heeft in de vorm van maatschappelijke spin-off, is een hogere initiële investering gerechtvaardigd.

Daarnaast moet worden geconstateerd dat in algemene zin is al geschreven over de waarde effecten van het realiseren van maatschappelijk vastgoed en hoe dit door "value capturing" zou moeten leiden tot meer beschikbare middelen voor voorzieningen in de wijk. Onbekend is echter of- en in welke mate op basis van deze argumentatie extra middelen voor de huisvesting van primair onderwijs zijn besteed. Met dit onderzoek wordt beoogd een aanzet te geven tot het verwerven van inzichten daarin.

Dit onderzoek geeft deels invulling aan de onderwerpen op de onderzoeksagenda van de Rijksbouwmeester, hetgeen dit onderzoek ook in wetenschappelijke zin relevant maakt.

1.4 Conceptuele opzet

Het conceptueel model zoals opgenomen in het onderzoeksmodel (figuur 1.1) kan als volgt worden weergegeven. Dit model zal de eerste deelvraag "wat zijn op basis van relevante literatuur en het vooronderzoek de relevante kernbegrippen en verbanden om te kunnen beoordelen op welke wijze waardesturing kan worden toegepast bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs" beantwoorden en daarmee het theoretisch kader van het onderzoek afbakenen.



Figuur 1.2: conceptueel model

Uitgangspunt in dit onderzoek is dat de mogelijkheden voor het toepassen van waarde- sturing bij huisvesting van primair onderwijs worden bepaald door een drietal elementen, namelijk de definitie van het begrip waarde- sturing, de rolverdeling bij scholenbouw en de toepasselijke Wet- en regelgeving. In hoofdstuk 2 zal op deze kernbegrippen nader worden ingegaan. Het zwaartepunt ligt daarbij nadrukkelijk op het element “waarde- sturing”.

1.5 Afbakening en definities

De elementen die in het conceptueel model werden genoemd, zijn voor velerlei uitleg vatbaar. Hieronder zal worden aangegeven van welke betekenis van de begrippen in dit onderzoek zal worden uitgegaan. De nadere uitwerking volgt in hoofdstuk 2.

Primair onderwijs

Het onderzoek richt zich specifiek op de huisvesting van primair onderwijs. Gemakshalve zal hierna steeds gesproken worden van onderwijshuisvesting. In het voorliggende onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar situaties waarin sprake is van nieuwbouw. Deze keuze is gemaakt omdat alleen bij nieuwbouw zonder concessies te hoeven doen in het programma van eisen keuzes omtrent waarde- sturing kunnen worden gemaakt.

Waarde- sturing

Aan dit onderzoek ligt de gedachte ten grondslag dat de betrokken partijen, binnen een zekere bandbreedte, keuzes maken over de besteding van het beschikbare budget. In beginsel zijn de voor scholenbouw beschikbare budgetten genormeerd. Daarop zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan. Binnen het normbudget zullen afwegingen moeten worden gemaakt, zo moet er bijvoorbeeld worden gekozen tussen de uitstraling van het gebouw of voor de kwaliteit van de installaties. Het is echter ook denkbaar dat het budget wordt uitgebreid door het maken van bepaalde keuzes.

In dit verkennende onderzoek wordt het begrip “waarde- sturing” gebruikt als verklarende factor om de in de bouwfase gemaakte keuzes en afwegingen inzichtelijk te maken.

Wet- en regelgeving

Op onderwijshuisvesting is een veelheid van regelgeving van toepassing. Te denken valt aan het bouwbesluit of het aanbestedingsrecht. Voor dit onderzoek is echter met name de toepasselijke wet- en regelgeving van belang waarin de rolverdeling is vastgelegd tussen de instanties die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de onderwijshuisvesting. Juist deze rolverdeling is, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, van invloed op de keuzes die ten aanzien van onderwijshuisvesting worden gemaakt.

In dit kader zal daarom slechts worden ingaan op deze regelgeving voor zover deze betrekking heeft op rolverdeling en de wijze van bekostiging van onderwijshuisvesting. Dat deze regelgeving doorwerkt op de mogelijkheden en gemaakte keuzen bij het realiseren van een nieuw schoolgebouw is vanzelfsprekend.

Scholenbouw

Het is in dit kader van belang om enig inzicht te verkrijgen in de wijze waarop- en de mate waarin de diverse partijen betrokken zijn bij het huisvestingsvraagstuk voor primair onderwijs. Daarnaast is het belangrijk om inzicht te verkrijgen in de eisen waaraan onderwijshuisvesting moet voldoen en voor welke oplossingen in de praktijk wordt gekozen.

1.6 Methodologie

In deze paragraaf zal worden beschreven op welke wijze vorm aan het onderzoek is gegeven. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de keuze voor de onderzoeksmethoden, de validiteit en betrouwbaarheid van de uitkomsten.

Er is sprake van een open onderzoeksvraag, waarmee wordt beoogd een eerste inzicht te geven in de mogelijkheden die er zijn om waardegericht te sturen bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs. Het gaat daarbij om een kwalitatief verkennend onderzoek (Baarda, 2009), op basis waarvan in eerste instantie een beeld wordt verkregen over de theoretische mogelijkheden om waardesturing toe te passen bij het realiseren van onderwijshuisvesting.

De onderbouwing voor een verkennende benadering is gelegen in de verwachting dat de aanknopingspunten voor het fenomeen waardesturing mogelijk niet zonder meer te vinden zullen zijn in de non-profitsector. Zoals vaker het geval is binnen kwalitatief onderzoek mag de exacte betekenis van de begrippen gedurende het onderzoek duidelijk worden, hetgeen deze onderzoeksmethode geschikt maakt voor het voorliggende onderzoek (Verschuren e.a., 2007).

Het onderzoek zal tot stand komen door deskresearch bestaande uit een literatuurstudie. Daarnaast zal een aantal interviews worden afgenomen en zal een aantal cases worden bestudeerd. De deskresearch vormt de basis voor het theoretisch kader, waarbij het theoretisch kader zal bestaan uit een uiteenzetting van de voor scholenbouw relevante uitgangspunten en de toepasselijke wet- en regelgeving.

Daarnaast worden in het theoretisch kader de uitgangspunten van waardesturing uitgewerkt, waarbij de betekenis daarvan is uitgewerkt als meet- en stuurinstrument voor prestaties. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de theorie omtrent het waarderen van onroerende zaken.

Ter voorbereiding op het literatuuronderzoek hebben enkele gesprekken met deskundigen op het gebied van onderwijshuisvesting plaatsgevonden. Op basis van de gesprekken met de heer I. Heijnders (directeur Service Centrum Scholenbouw), de heer J. Dijkstra (directeur Vastgoed gemeente Assen) en de heer T. Post (Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting gemeente Assen) is de opzet van onderzoek in de huidige vorm tot stand gekomen.

In een kwalitatief onderzoek moet zorgvuldig worden omgegaan met de subjectiviteit en controleerbaarheid van de uitkomsten. Door het gebruik van zo veel mogelijk verschillende informatiebronnen (triangulatie) en het terugkoppelen van de resultaten met diverse betrokkenen (member checking) is geprobeerd om de geldigheid van de uitkomsten te bevorderen (Baarda, 2009).

Uit het theoretisch kader volgen de relevante begrippen en verbanden die samen het conceptuele model vormen. Vervolgens zal dit model worden getoetst aan een aantal praktijksituaties, door middel van casestudy's, om te onderzoeken of- en in hoeverre de gevonden verbanden een rol hadden kunnen spelen of daadwerkelijk een rol hebben gespeeld.

De selectie van de cases is gebaseerd op de voor dit onderzoek vereiste relevante eigenschappen, ofwel een selectie op basis van inhoudelijke gronden (Swanborn, 2003). Om case-contaminatie te voorkomen is gezocht naar cases met verschillende achtergronden. Dit is gedaan omdat onderzoek van cases uit verschillende contexten meer informatie zal opleveren (Swanborn, 2003).

De toegepaste selectie van cases past goed bij een verkennend onderzoek. Hoewel meervoudige case-study's sterker zijn dan een enkelvoudige casestudy (Yin, 2009) moet wel worden opgemerkt dat door het beperkte aantal onderzochte cases de externe validiteit en de generaliseerbaarheid beperkt zal zijn. Binnen een verkennend onderzoek hoeft dit echter geen probleem te zijn (Swanborn, 2003).

Door eerst een beperkt aantal verschillende cases te onderzoeken kan het model, vanwege het zich voordoen van niet verwachte uitkomsten, mogelijk worden aangepast (Swanborn, 2003). Mocht uit het onderzoek blijken dat vervolgonderzoek zinvol is, dan zou het gevonden model na aanpassing in een groter verband alsnog kunnen worden getoetst door bij een groter aantal gemeenten een enquête af te nemen.

De cases zullen worden onderzocht aan de hand van diverse interviews met direct betrokkenen in combinatie met het bestuderen van diverse documenten. De interviews die in het kader van de casestudy's zullen plaatsvinden zijn te kwalificeren als open interviews, waarbij een topiclijst zal worden gehanteerd (Baarda, 2009). Om de objectiviteit te waarborgen zijn de cases onderzocht aan de hand van meerdere informatiebronnen, bestaand uit in ieder geval twee interviews.

1.7 Leeswijzer

In de hoofdstukken twee en drie zal het theoretisch kader worden geschetst. Om te beginnen zal in hoofdstuk twee het principe van waardegerichte sturing worden behandeld. Daarbij zal uitvoering worden ingegaan op de verschillende waardebegrippen en de beschikbare sturingsinstrumenten. Voorts zullen de benaderingen en methodieken voor het bepalen van de waarde van vastgoed worden besproken.

Hoofdstuk drie zal nader ingaan op de huisvesting van primair onderwijs. Daarbij zullen achtergronden worden besproken, waarna zal worden ingegaan op de toepasselijke regelgeving en de rolverdeling die daaruit voortvloeit. Vervolgens zullen recente ontwikkelingen aangaande onderwijshuisvesting worden besproken.

In het vierde hoofdstuk zal de theorie over de waarderings- en sturingsmethodiek van vastgoed in verband worden gebracht met onderwijshuisvesting. Op basis van de relatie tussen toepasselijke wet- en regelgeving zullen de theoretische mogelijkheden tot waardebesturing worden onderzocht. Vervolgens zal de wijze waarop het onderzoek verder is vormgegeven worden onderbouwd en zal de selectie van de cases worden onderbouwd.

In hoofdstuk vijf zullen de theoretische mogelijkheden voor waardebesturing worden getoetst aan de praktijk door een vijftal cases te bestuderen. In hoofdstuk 6 zal het onderzoek worden afgesloten met de conclusies en aanbevelingen.

2. Waardesturing

Om de mogelijkheden van waardesturing te kunnen onderzoeken zal dit begrip in het licht van onderwijshuisvesting geoperationaliseerd moeten worden. Hiermee zal in dit hoofdstuk deelvraag 1a worden beantwoord.

Logischerwijs valt het begrip waardesturing uiteen in de elementen “waarde” en “sturing”. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan beide elementen door achtereenvolgens in te gaan op de begrippen “waarde” en “sturing”. Doel daarbij is om dit begrip zodanig te definiëren dat van daaruit handvaten kunnen worden gevonden om op te kunnen “sturen”.

Waarde is een begrip met een veelheid aan dimensies. Daarom moet duidelijk gemaakt worden wat we in dit kader onder waarde verstaan. Van Dale geeft voor “Waarde” bijvoorbeeld de uitleg: *“betekenis in het economisch verkeer, als ruilmiddel”* (Van Dale onlinewoordenboek, 2010). Deze uitleg heeft een duidelijk financiële invalshoek en iedereen kan zich er in het dagelijkse verkeer iets bij voorstellen, ook als het gaat om vastgoed.

Voor dit onderzoek is deze uitleg echter onvoldoende. Om te beginnen is het van groot belang om inzicht te hebben in datgene waaraan vastgoed haar waarde ontleent. Dit zal in paragraaf 2.1. aan de orde komen, als gesproken wordt over de functies van vastgoed.

Vervolgens zal paragraaf 2.2. ingaan op het proces dat aan waarden ten grondslag ligt. Niet alleen de zaken die een rol spelen in de taxatietechnische benaderingen zullen aan de orde komen. Ook zal worden ingegaan op verschillende aspecten waarop “waardering” wordt gebaseerd.

Nadat duidelijk is geworden wat verstaan wordt onder waarde en welke factoren van invloed zijn op “waarde” zal in paragraaf 2.3. worden ingegaan op de het element “sturing”. Nadat in het volgende hoofdstuk het toepassingsgebied is omschreven zal in hoofdstuk 4 waardesturing in verband worden gebracht met onderwijshuisvesting, hetgeen zal resulteren in een toetsingskader voor de te bestuderen cases.

2.1 Functies van vastgoed

Vastgoed ontleent haar waarde aan het kunnen vervullen van een functie (Van Beukering, 2008). Ieder individueel vastgoedobject vervult meerdere functies. Smeets (2010) benoemt in zijn proefschrift getiteld “Sturen op klantwaarde” een vijftal functies van vastgoed op objectniveau, welke hieronder zijn weergegeven.

- de beschuttingsfunctie: Vastgoed geeft invulling aan de menselijke behoefte aan geconditioneerde ruimte door het bieden van zowel de noodzakelijke biologische/fysiologische en fysieke lijfelijke beschutting, als geestelijke beschutting in sociaal-psychologische zin. Kort gezegd: we hebben een dak boven ons hoofd nodig dat ons beschermt tegen weersinvloeden en om te zorgen voor privacy.
- de utilitaire functie: Het accommoderen en organiseren van noodzakelijke menselijke activiteiten en uitingen op persoonlijk, sociaal, cultureel, educatief, sportief en economisch gebied, etc. In concrete zin kan bij deze functie gedacht worden aan de gebruiksmogelijkheden die vastgoed biedt: een plaats om te werken, leren, sporten, etc.

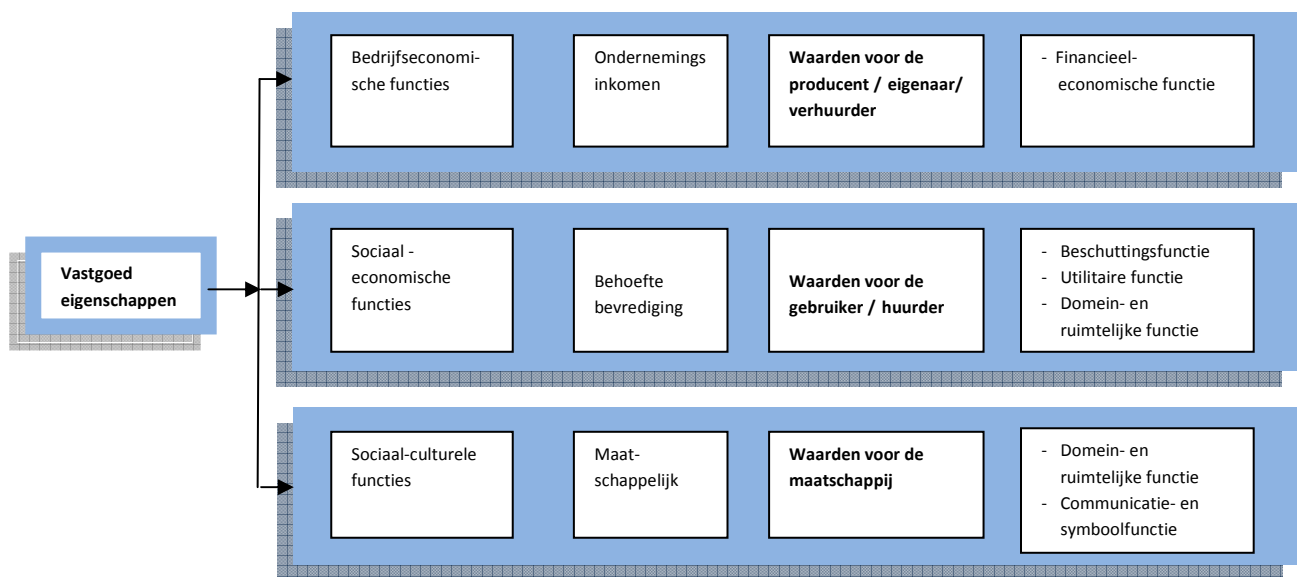
- de domein- en ruimtelijke functie: De vaste relatie met de omgeving op haar verschillende schaalniveaus maakt het tot het begin- en eindpunt van een sociaal en economisch netwerk ofwel een ontmoetingspunt qua bereikbaarheid en toegankelijkheid c.q. vertrekpunt voor de op te bouwen economische en sociaal maatschappelijke relaties en activiteiten, zowel als een terugvaloptie om zich daaraan te onttrekken.

- de communicatie- en symbool/statusfunctie: Vastgoed vormt het medium om de (beoogde) eigen identiteit en de onderscheidende status van de verworven maatschappelijke en economische positie uit te dragen. Het geeft door bijvoorbeeld architectuur of de wijze van afwerking de mogelijkheid om een bepaalde gewenste uitstraling te verwezenlijken.

- de financieel-economische functie: het kapitaalintensieve karakter, zowel qua vereiste investeringen als met betrekking tot de instandhouding en het in de markt houden, houdt een relatie in tot de financiële en fiscale vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan. Een eigenaar die een pand verhuurt heeft daarmee een bron van inkomsten. Een gebruiker ziet het pand als noodzakelijke kostenpost in het productieproces.

In grote lijnen dezelfde functies worden in iets andere bewoordingen omschreven door De Vries (2007). Deze geeft daarbij een ruimere uitleg aan de communicatie- en symbool/statusfunctie, waaronder tevens de domein- en ruimtelijke functie wordt begrepen. Dit resulteert volgens de auteur in slechts een viertal functies.

Het functioneren van vastgoed is vervolgens onder te verdelen in bedrijfseconomische-, sociaal-economische en sociaal culturele functies (Van Beukering, 2008). In het verlengde van het voorgaande kan worden vastgesteld dat vastgoed deze functies vervult voor de gebruiker, voor de eigenaar en voor de maatschappij. Vastgoed heeft derhalve waarde voor zowel de gebruiker als de eigenaar van vastgoed en tevens voor de maatschappij. De onderlinge relaties tussen de functies van vastgoed in relatie tot de belanghebbenden blijkt uit de onderstaande figuur.



Figuur 2.1. De drieledige functie van het vastgoed in relatie tot de dimensies op objectniveau (bewerking Van Beukering (2008)).

Zoals blijkt uit de figuur voorziet vastgoed in een behoefte voor de gebruiker omdat het ruimte kan bieden aan de activiteiten van de gebruiker. Een eigenaar/gebruiker maakt wel kosten maar heeft tevens onderdak voor zijn (bedrijfs)activiteiten. Bij verhuur van het vastgoed heeft de eigenaar een bron van inkomsten. Vanwege de status en de beleving is het vastgoed van waarde voor de maatschappij (Van Beukering, 2008). Een soortgelijke onderverdeling wordt door meerdere auteurs gehanteerd, zie o.a. Peters (2008).

Zo bezien heeft vastgoed dus een driedledige waarde, die in onderlinge samenhang zullen moeten worden bezien, te weten de waarde die vastgoed heeft door haar functioneren als:

- gebouwde omgeving voor de gemeenschap;
- gebruiksgoed voor de individuele betrokkenen;
- kapitaalgoed voor de eigenaar en gebruiker ervan.

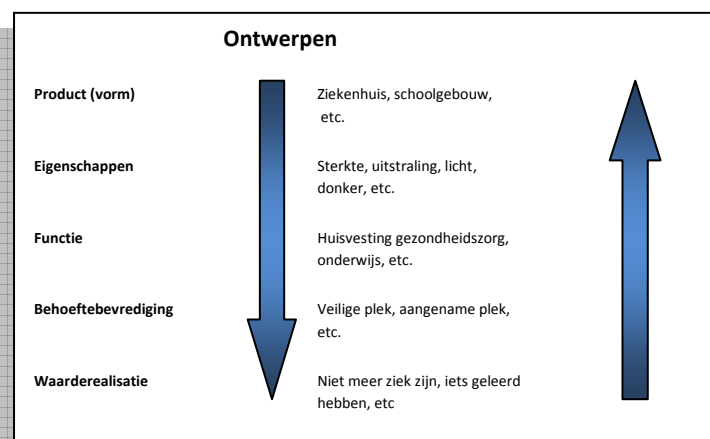
2.2 Proces van waarden

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat waardetoekenning aan vastgoed enerzijds een sociale, culturele en maatschappelijke betekenis heeft in de vorm van de gebouwde omgeving voor de gemeenschap. Anderzijds is er de economische betekenis van het vastgoed als gebruiksgoed en kapitaalgoed.

Hieruit volgt dat de waarde die valt toe te kennen aan vastgoed is op te splitsen in een component waarde vanuit sociale, culturele en maatschappelijke betekenis en een component financiële waarde als gebruiksgoed en kapitaalgoed. Hierna zullen we zien dat prijs slechts één van de verschijningsvormen van het begrip waarde is. Bovendien is het zo dat voordat de waarde zich manifesteert in een prijs, zich een omvangrijk proces voltrokken. In deze paragraaf zal nader worden ingaan op dit proces.

2.2.1 Waardering en beleving

Vastgoed ontleent haar waarde aan het vervullen van een bepaalde functie. Deze functie stelt de gebruiker in staat om zijn behoeften te bevredigen en op grond daarvan bepaalde waarden te realiseren (Van Beukering, 2008). Dit wordt verduidelijkt in figuur 2.2.



Figuur 2.2. Relatie tussen het produkt en waarderealizatie (Beukering, 2008).

De figuur kan op twee manieren worden gelezen. Uitgaande van een bestaand gebouw wordt het schema van boven naar beneden gelezen. Het gebouw heeft eigenschappen waardoor het één of meerdere functies kan huisvesten. Als een nieuw gebouw wordt ontworpen wordt het schema van beneden naar boven gevolgd.

Waarde is volgens Van Beukering de betekenis in het materiële verkeer van mensen, waarbij zintuigen en emoties een belangrijke rol spelen. Coeterier (2000) schrijft hierover dat het proces van waarden begint zodra we aan de geïnterpreteerde waarneming impliciet of expliciet een waarde toekennen. Pas na betekenisverleningen kan waardering plaatsvinden, vervolgens bepaalt de betekenis van iets voor iemand de waarde ervan. Waardering voor iets ontstaat dus door waarneming van bijvoorbeeld de inrichting, vormgeving of kleurstelling van een gebouw. Vervolgens kun je iets mooi vinden of niet. Iets is derhalve positief of negatief te waarden.

Toepasselijk en illustratief zijn in dit verband de volgende uitspraken:

“ Wij noemen “waarde” van dingen niet wat zij zelf meebrengen, maar wat wij er aan hechten” (Michel De Montaigne, 1533-1595).

“Prijs is wat je betaalt, Waarde is wat je krijgt” (Warren E. Buffet, 1930- heden)

Voor het kunnen toekennen van waarde is dan ook meer van belang dan uitsluitend het kunnen vervullen van een functie. Het volgende voorbeeld, dat is gebaseerd op een door Van Beukering (2008) geschetste situatie, zal dit duidelijk maken.

Voor een barbecue kan een keuze gemaakt worden tussen de meest goedkope barbecue, bestaande uit kolen en een metalen rooster en een luxer exemplaar. Het vlees zal op de meest goedkope barbecue even goed gaar worden als op een luxueuzer vormgegeven barbecue. Wellicht is het vlees niet optimaal bereid en vertoont het hier en daar een schroeiplek, maar er is sprake van een kwaliteit die hoort bij de verwachting die men heeft bij de prijs van de barbecue. Bereidt men het vlees op een duurdere, luxueuzere barbecue, dan speelt de beleving van het product een grotere rol en zal men hogere verwachtingen hebben bij het bereide vlees (Van Beukering, 2008).

Uit dit voorbeeld volgt dat, geredeneerd vanuit het functioneren, er geen waardeverschil zou hoeven te zijn tussen de meest eenvoudige barbecue en het luxueuze exemplaar. Beide barbecues zorgen voor gegaard vlees en vervullen hun functie daarom toch naar behoren? Maakt dit de barbecues even waardevol? Het antwoord op de vraag is niet eenduidig te geven. De barbecues zijn even waardevol voor degene die “gaar vlees” als enige eis stelt. Het luxueuzere exemplaar zal van grotere waarde zijn voor degene die behalve gaar vlees ook de beleving van de barbecue positief waardeert.

Met dit voorbeeld valt meteen alvast een pakkende parallel te trekken met onderwijshuisvesting. In hoofdstuk 3. zullen we namelijk zien dat het uitgangspunt voor het bouwbudget van scholen is dat een “sober doch doelmatig” afwerkingsniveau als maatstaf wordt gehanteerd bij de bouw van scholen. Als het vlees maar gaar wordt zouden we kunnen zeggen.

Waarden heeft dus voor een belangrijk deel te maken met beleving. Op grond daarvan worden cultuurhistorische waarden beschermd door o.a. een monumentale status toe te kennen aan panden die hun oorspronkelijke functie of nut hebben verloren. Ook de aanwezigheid van maatschappelijke voorzieningen wordt op prijs gesteld. Uit onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau blijkt dat de kwaliteit die de aanwezigheid van deze aspecten de woonomgeving biedt door de bevolking positief wordt gewaardeerd. De positieve waardering uit zich vervolgens in de prijsstelling van het vastgoed (RPB, 2006).

De waarde van vastgoed hangt af van hoe we het vastgoed waarderen in het vervullen van alle toegekende functies. Duidelijk zal ook zijn dat het waarderen van alle kwaliteiten van een object op al deze punten van persoon tot persoon verschillend zal zijn. Het is daarom onmogelijk om te spreken van “*dè waarde*” van vastgoed.

Hier moet daarom het onderscheid gemaakt worden tussen de begrippen “waarderen” en “taxeren”. Met waarderen wordt doorgaans bedoeld het zelf, of binnen de eigen organisatie, bepalen van waarde. We spreken van taxeren wanneer door een onafhankelijke derde, zoals een externe taxateur een waarde wordt vastgesteld (Van Gool, 2007).

In brede zin komt het aspect “beleving” tot uitdrukking in de prijsstelling, positief danwel negatief. Voor vastgoed als gebruiksgoed of kapitaalgoed is de invloed van dit aspect op de waarde rechtstreeks aanwezig. Dit ligt anders voor de waardering van vastgoed als gebouwde omgeving voor de gemeenschap. De waardering van de omgeving zal zich slechts indirect uiten in de waarde van de omliggende woningen. In de volgende paragraaf zullen we zien dat zich in de praktijk methoden hebben ontwikkeld om vanuit diverse invalshoeken de (of beter: een) waarde van vastgoed te bepalen.

2.2.2 Waardebegrippen

Hiervoor hebben we gezien dat vastgoed een driedelige waarde vertegenwoordigt. In deze paragraaf zullen we zien dat de waarde als gebruiksgoed voor de individuele betrokkenen en als kapitaalgoed voor de eigenaar en gebruiker ervan, zijn te bepalen met behulp van de methoden die daarvoor door de vastgoedbranche zijn ontwikkeld. Het vaststellen van de waarde van vastgoed voor de gemeenschap is echter lastiger.

Vanuit de taxatieleer wordt “waarde” in brede zin gedefinieerd als de relatie tussen het eigendom van een individu en een individu of een groep individuen die het eigendom wenst te hebben. Om deze twee uitersten uit elkaar te houden is het eigendom in geld waardeerbaar (Ten Have, 2007). In de optiek van Ten Have is het toepassen van marktgeoriënteerde waardebegrippen in dat verband het meest logisch.

Het waardebegrip dat wordt gehanteerd hangt in de taxatieleer nauw samen met het doel waarvoor de waarde dient te worden bepaald. We zullen zien dat er tevens waardebegrippen beschikbaar zijn die niet direct aan de marktwaarde zijn gerelateerd. De waardebegrippen zijn onder te verdelen in een aantal hoofdthema’s en kennen ieder hun eigen definitie.

Om het begrip “waarde” in dit verband inhoud te geven zullen de verschillende hoofdthema’s of invalshoeken hierna kort worden besproken. O.a. Keeris (2009), Ten Have (2007) en Van Gool (2007) schrijven hier allen op soortgelijke wijze over, zij het met nuanceverschillen en een andere categorisering. Uit de meningen van voornoemde auteurs volgt grofweg een viertal invalshoeken van waaruit de waarde van vastgoed kan worden bepaald.

We zullen zien dat we, afhankelijk van de invalshoek die gehanteerd wordt, spreken we van heel verschillende waarden, met ieder een eigen betekenis en bruikbaarheid.

Marktconforme waarde

Deze benadering en de daaraan gerelateerde benaderingen gaan uit van de mogelijke opbrengst bij verkoop. Het uitgangspunt daarbij is dat de waarde wordt bepaald waarvoor een object op de vastgoedmarkt verhandeld kan worden. De marktwaarde is door het International Valuation Standards Committee (IVSC) als volgt gedefinieerd (Van Gool, 2007):

“De marktwaarde is het geschatte bedrag waartegen vastgoed op de datum van de taxatie zou worden verkocht uitgaande van een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper met voldoende afstand tot elkaar na een geëigende voorbereiding waarin ieder van de partijen met kennis van zaken zorgvuldig en zonder dwang zou hebben gehandeld.”

Uitgangspunt is hier het “ waardeconcept”, waarbij de waarde van vastgoed wordt bepaald met behulp van marktgegevens. De marktomstandigheden spelen daarbij een belangrijke rol. De vastgoedmarkt heeft echter te maken met kenmerken zoals ondoorzichtigheid, immobiliteit, vertraging in de prijsreactie en emotionele binding (Ten Have, 2007).

Waarde voor de eigenaar en/of gebruiker

Dit waardebegrip benadert de waarde vanuit het perspectief van de eigenaar en/of de gebruiker van het vastgoed en is dan ook intern gericht. Er is dan sprake van de beleggingswaarde, gebruikswaarde of de bedrijfswaarde, uitgaande van en de behoeften van de specifieke gebruiker. In deze benadering heeft vastgoed iets extra's aan waarde wat door derden niet in de waardering zou worden betrokken. Een waarde gebaseerd op dit uitgangspunt is veel minder gerelateerd aan de markt.

In deze benadering is bij uitstek ruimte om persoonlijke, emotionele of culturele interne (bedrijfs)overwegingen een rol te laten spelen bij het bepalen van de waarde. In dit zogenaamde “worth concept” is het marktdenken veel minder belangrijk. Binnen dit principe wordt de waarde gebaseerd op een individuele inschatting van de beschikbare informatie en op subjectieve inschattingen ten aanzien van de nuttigheid, de verwachte eigendomsperiode en niet op basis van marktgegevens (Ten Have, 2007).

Waardering conform (wettelijke) voorschriften

Soms moet de waarde van vastgoed vanwege het taxatiedoel op een voorgeschreven wijze bepaald worden. Dit kan gaan om voorgeschreven uitgangspunten en/of rekenmethodieken. Denk aan het bepalen van de herbouwwaarde ten behoeve van verzekeringsdoeleinden, waarbij een lijst van in- en uitsluitingen moet worden opgenomen. Bij het bepalen van de waarde op grond van de Wet WOZ gaat het zelfs om wettelijke voorschriften ten aanzien van rekenmethodieken en over uitgangspunten op rechten welke op een object rusten.

De voorschriften waaraan de waardebepaling moet beantwoorden maakt deze waarde voor dat doel uitstekend kan voldoen. Deze waarde heeft alleen vanuit dat perspectief enige betekenis. Zo is de WOZ waarde de heffingsgrondslag voor diverse soorten belastingen. Deze waarde wordt uitsluitend gehanteerd voor het vaststellen van fiscale verplichtingen. Een herbouwwaarde vanuit verzekeringsperspectief weerspiegelt ook niet de nieuwbouwwaarde, omdat in een verzekeringspolis bepaalde onderdelen zijn uitgesloten.

Boekhoudkundige benadering

Als vierde en laatste benadering kennen we de boekhoudkundige benadering, in de vorm van de boekwaarde. Aan deze benadering ligt eigenlijk geen waarderingsmethodiek ten grondslag. Uitgangspunt is de historische kostprijs, waarop een afschrijving wordt toegepast. Er wordt in deze benadering een voortdurende waardedaling verondersteld, waardoor de waarde steeds verder terugloopt totdat de uiteindelijke restwaarde is bereikt.

Een dergelijke waarde heeft betekenis voor boekhouders, accountants en de fiscus vanwege het toegepaste fiscale regime. Een boekwaarde zegt vanzelfsprekend niets over de actuele verkoopwaarde van bezittingen bij een eventuele transactie.

2.2.3 Vaststellen van waarde

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat uit het doel van de taxatie een benadering voor de taxatie volgt. De verschillende benaderingen die zijn beschreven hebben dan ook alle hun bestaansrecht. Het is zelfs uitstekend denkbaar dat alle genoemde benaderingen van toepassing zouden kunnen zijn op onderwijshuisvesting.

De vastgoedbranche beschikt over diverse rekenmethodieken die geschikt zijn binnen één of meerdere benaderingen. Hierna zal, gebaseerd op Ten Have (2007) en Van Gool (2007), in hoofdlijnen op de belangrijkste taxatiemethoden worden ingegaan.

Comparatieve methode

Voor het bepalen van een markconforme waarde wordt doorgaans een comparatieve benadering toegepast. Een dergelijke benadering houdt in dat de in de markt gerealiseerde transacties worden vergeleken met het vastgoedobject dat getaxeerd moet worden. Dit kan op directe wijze, zoals bijvoorbeeld bij min of meer identieke woningen, of op indirecte wijze, wanneer sprake is van grotere verschillen tussen de objecten. Voor de laatste situatie staat de meervoudige regressiemethode ter beschikking. Deze methode wordt bijvoorbeeld toegepast bij de taxaties die op grond van de Wet WOZ moeten plaatsvinden.

Door middel van vergelijking van huurgegevens kan op basis van marktgegevens op comparatieve wijze de huurwaarde van een vastgoedobject worden getaxeerd. Dit wordt de huurwaardemethode genoemd. De huurwaardemethode is eveneens bruikbaar voor het bepalen van de marktwaarde van vastgoedobjecten die vrij van huur en gebruik geleverd kunnen worden. Door middel van de huurwaardemethode wordt een denkbeeldige huurwaarde bepaald. Deze fictieve huurwaarde wordt vervolgens gekapitaliseerd met behulp van een yield. Ook deze yield moet worden herleid uit marktgegevens.

De waarde van een vastgoedobject wordt met deze methode als volgt berekend:

$$\text{Waarde vastgoedobject} = (\text{huurwaarde} / \text{yield}) \times 100\% \text{ -/- transactiekosten}$$

Zoals gezegd leent deze rekenmethodiek zich uitstekend voor het berekenen van de marktwaarde uitgaande van het “waardeconcept”. Daarnaast is het uitstekend mogelijk om deze formule te hanteren ten behoeve van “worth” gerelateerde waarden. De yield, bij toepassing van het waardeconcept, is een marktgegeven dat kan worden afgeleid uit transacties. Wanneer een “worth” in de vorm van bijvoorbeeld de bedrijfswaarde of beleggingswaarde wordt uitgerekend bestaat de yield uit een interne rendementseis, al dan niet bepaald op basis van een benchmark.

Deze methode leent zich voor toepassing bij het bepalen van zowel de marktwaarde als het bepalen van de waarde voor de eigenaar/gebruiker. Ook taxaties van courante panden op basis van de Wet WOZ zijn doorgaans met behulp van deze methode bepaald.

Kostenmethode

Wanneer een kostenmethode wordt toegepast worden de totale stichtingskosten als uitgangspunt genomen. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen grondkosten en de kosten van de opstal. Er zijn diverse variaties denkbaar binnen deze benadering. De waarde kan bijvoorbeeld door middel van de retrospectieve methode worden bepaald, waarbij de waarde met behulp van de bouwkostenindex wordt afgeleid van de historische kostprijs.

Op basis van de reproductiemethode wordt de waarde juist bepaald op basis van de kosten die gemoeid zouden zijn met de vervanging van de opstallen. In deze berekening wordt nog een correctie toegepast in verband met de veroudering van de opstallen.

Ook de residuele methode is gedeeltelijk gebaseerd op een kostenbenadering. Met behulp van deze methode kan de waarde van een vastgoedobject met ontwikkelingspotentieel worden bepaald. De (residuele)waarde bestaat dan uit de verkoopwaarde van het te realiseren project minus de produktiekosten die moeten worden gemaakt.

De kostenmethode wordt gebruikt ten behoeve van verzekeringstaxaties maar ook de boekwaarde is hierop gebaseerd. Ook bij het bepalen van de WOZ-waarde van incurante objecten speelt de reproductiemethode een rol in de vorm van de gecorrigeerde vervangingswaarde. Wanneer de kostenmethode wordt gebruikt binnen een residuele waardeberekening, komt aan deze methode zelfs betekenis toe in een marktbenadering. Op deze wijze is immers de marktwaarde van een object met ontwikkelingspotentieel te bepalen.

Inkomsten methode

In deze benadering is het uitgangspunt dat het vastgoedobject zorgt voor inkomsten in de vorm van huuropbrengsten. De waarde van het vastgoedobject is vervolgens afhankelijk van de hoogte van deze inkomsten en het toepasselijke rendement. De waarde wordt daarmee afhankelijk gesteld van een geldend marktrendement of een interne rendementseis.

De belangrijkste methoden bij deze benadering zijn de Bruto aanvangsrendement (BAR)-methode, de Netto aanvangsrendement (NAR)-methode en de Discounted Cash-flow (DCF)-methode. Het belangrijkste verschil met de huurwaardekapitalisatiemethode is dat de BAR- en NAR-methode uitgaan van daadwerkelijke huuropbrengsten, in plaats van fictieve huuropbrengsten.

De BAR-methode gaat uit van de bruto huurinkomsten terwijl de NAR-methode uitgaat van de netto huurinkomsten. Het verschil daartussen bestaat uit de kosten voor onderhoud, verzekering, belastingen, beheer, etc. Het verschil tussen de bruto- en de netto huurinkomsten vertaalt zich eveneens in het verschil tussen de toepasselijke yields. We dienen derhalve de BAR-yield duidelijk te onderscheiden van de NAR-yield, omdat in tegenstelling tot de NAR-yield, de exploitatielasten zijn verdiscontoneerd in de BAR-yield.

Ook de DCF-methode gaat uit van huuropbrengsten. Waar de BAR- en de NAR-methode echter uitgaan van het aanvangsrendement, betreft de DCF-methode een langere exploitatieperiode in de berekening. De netto inkomsten gedurende de exploitatie van het vastgoedobject worden vervolgens contant gemaakt naar heden. Het voordeel van deze benadering is dat tot op zekere hoogte rekening kan worden gehouden met verwachte investeringen in verband met bijvoorbeeld aanstaande renovaties of met wisselende huurinkomsten.

Deze methodiek leent zich voor zowel het bepalen van waarde op basis van het “waardeconcept” als het “worthconcept”. Het verschil ten aanzien van de invalshoek zal zich doen gelden in de toepasselijke yield. Zoals reeds bij de behandeling van de comparatieve methode is aangegeven is de yield binnen het “waardeconcept” een marktgegeven. Binnen het “worthconcept” is de yield juist geen marktgegeven maar een interne rendementseis.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de taxatiemethoden en de input met behulp waarvan de waarde wordt berekend. Doordat de vast te stellen vastgoedwaarde bepaald wordt aan de hand van de te hanteren input, is de uitkomst te beïnvloeden door invloed uit te oefenen op de input waarmee wordt gerekend.

Taxatiemethode:	Input:
Comparatieve methode	- (Markt)huurwaarde per m ²
	- Yield
Kostenbenadering	- Bouw- of verwervingskosten,
	- Afschrijvingen (boekhoudkundig)
	- Technische afschrijvingen
	- Functionele afschrijvingen
Inkomstenbenadering	- Huurwaarde
	- Yield
	- Rendementseis
	- Exploitatiekosten

Tabel 2.1 Taxatiebenaderingen en de benodigde input (Eigen bewerking)

Met het voorgaande is duidelijk geworden op welke wijze de waarde van vastgoed als gebruiksgoed en kapitaalgoed kan worden vastgesteld. De beschikbare taxatiemethode gaan uit van de eigen variabelen, waarvan een directe invloed uitgaat op de vastgoedwaarde. In de subparagraaf hierna zal worden ingegaan op de beschikbare mogelijkheden voor het bepalen van de vastgoedwaarde voor de gemeenschap.

2.2.4 Waarde voor de gemeenschap

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de vastgoedsector de beschikking heeft over diverse taxatiemethodieken op basis waarvan de waarde van vastgoed als gebruiksgoed en kapitaalgoed uitstekend kan worden bepaald. Behalve de constatering dat belevingsaspecten zich uiteindelijk vertalen in een hogere dan wel lagere waarde is er is nog geen antwoord gevonden op de vraag hoe we invloed kunnen uitoefenen op de waarde van vastgoed als gebouwde omgeving voor de gemeenschap.

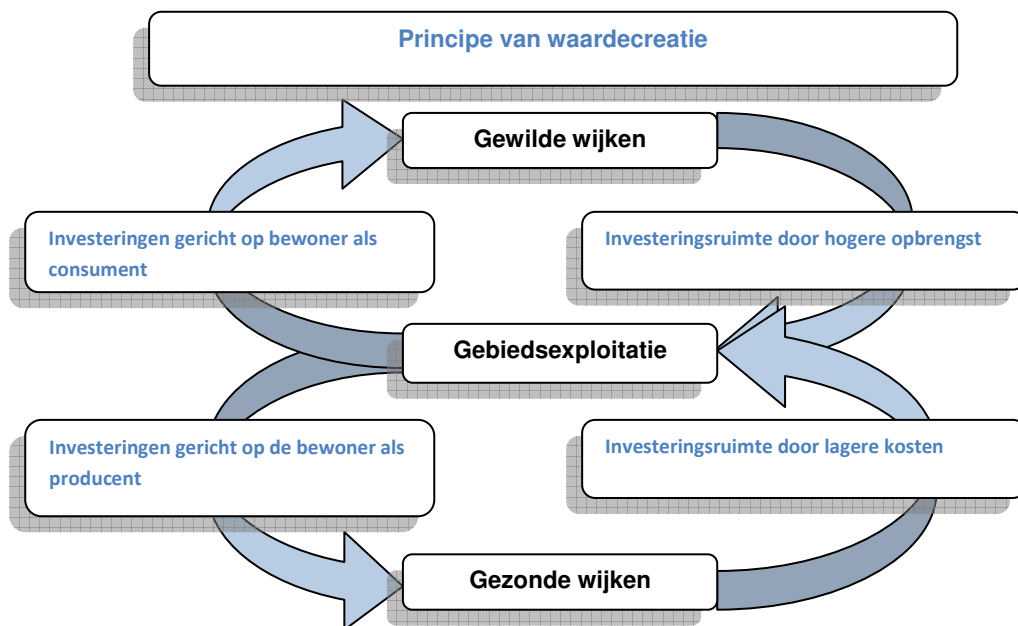
Voor het antwoord op deze vraag is uitstekend aan te haken op de ontwikkelingen die gaande zijn op het gebied van wijkvernieuwing. Op basis van de gedachte dat door bepaalde interventies in wijken waarde kan worden gecreëerd in de vorm van hogere vastgoedwaarden is onderzoek gedaan naar de effecten daarvan (De Kam e.a., 2008).

Een gewilde en gezonde wijk kenmerkt zich door elementen als voorzieningen, bereikbaarheid, woonomgeving, etc. Door doelgericht te interveniëren kunnen effecten worden bereikt waardoor de gewilde en gezonde wijken beter worden gewaardeerd, hetgeen logischerwijs zal resulteren in een hogere vastgoedwaarde in de wijk.

Een voorbeeld zal dit verduidelijken. Het element “woonomgeving” zou gebaat kunnen zijn bij uitnodigende groenvoorzieningen. Door te interveniëren met de aanleg van recreatieve groenvoorzieningen zal naar alle waarschijnlijkheid het beoogde effect worden bereikt (De Kam e.a., 2008).

De waarde van de gebouwde omgeving voor de gemeenschap zal zich uiteindelijk dus eveneens vertalen in de verkoop- of huurprijzen van het vastgoed dat onderdeel vormt van de omgeving. Het is echter niet vast te stellen welke interventies een waardeverhogend effect op vastgoedprijzen hebben, laat staan hoe groot dat effect in een concreet geval zal zijn (o.a. Holt, e.a. (2009) en Brouwer (2008)). Wel staat vast dat een eventueel effect op vastgoedwaarde zich pas na verloop van een aantal jaren zal manifesteren.

Het principe van deze waardecreatie blijkt uit de onderstaande figuur:



Figuur 2.3 De “achtbaan” van de waardecreatie (Van Leent, 2006)

Een dergelijke “beleidsachtbaan” is tevens beschreven voor het beleidsproces bij woningcorporaties (Van Os, 2007). Het uitgangspunt van waardecreatie is dat de kosten van interventies effecten sorteren die zich in financiële waarde laten vertalen: ofwel door een hogere vastgoedwaarde ofwel door lagere collectieve uitgaven, in de vorm van een besparing op de zorgconsumptie (Holt e.a., 2009). De sleutel voor een hogere vastgoedwaarde is dus de waardering van de effecten van interventies door individuen (De Kam e.a., 2008).

De “beïnvloeders” van vastgoedwaarde voor de gemeenschap bestaan derhalve uit alle mogelijke interventies die binnen een wijk mogelijk zijn. Dit zal een oneindige lijst van factoren opleveren. Daarnaast kunnen zich ook nog eens allerlei ongewilde ontwikkelingen voordoen als gevolg waarvan zich een negatieve waardeontwikkeling voordoet.

Om die reden zal de vastgoedwaarde voor de gemeenschap doelbewust moeten worden beïnvloed. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn op basis van een (van gemeentewege) geformuleerde lijst met kernwaarden voor de betreffende wijk, of zal men moeten beschikken over voor de situatie specifieke prestatie indicatoren.

2.3 Sturing

In de vorige paragrafen is ingegaan op het aspect “waarde” uit het begrip waardesturing. In deze paragraaf zal het aspect sturing worden behandeld. Nadat in het volgende hoofdstuk aandacht is besteed aan onderwijshuisvesting, zal het begrip waardesturing worden toegepast op de huisvesting van primair onderwijs.

Van Dale definieert “sturen” als: “*het op de gewenste manier laten werken*” (Van Dale onlinewoordenboek, 2010) . Keeris (1997) omschrijft sturing als begrip waarmee “*doelstellingsgericht leiding geven*” wordt aangeduid. Het accent ligt daarbij volgens Keeris op de richting waarin een organisatie zou moeten ontwikkelen.

De betekenis van waardebesturing is daarmee het realiseren van een doelstelling ten aanzien van waarde. Het ligt voor de hand dat gestreefd wordt naar het maximaliseren van waarde. Het is echter niet voldoende om vast te stellen dat gestreefd wordt naar een zo groot mogelijke waarde, het is juist van belang om inzicht te krijgen in de “draaiknoppen” om dit te verwezenlijken. In combinatie met de voorgaande paragrafen valt waardebesturing uit te leggen als een methode om “de gewenste waarde-effecten te weeg te brengen”.

2.3.1 Sturingsconcepten

In de praktijk wordt in managementkringen gebruik gemaakt van diverse besturingsconcepten waarin waardebesturing een rol speelt. Te denken valt aan “Value based Management (VBM)” en de “balanced scorecard (BSC)” (Jager e.a., 2005). Beide concepten bieden ten behoeve van dit onderzoek bruikbare aanknopingspunten.

Value Based Management

Value Based Management is een managementconcept dat vooral betrekking heeft op het vergroten van de waarde van een onderneming met als belangrijkste doel het creëren van aandeelhouderswaarde. De waarde waarop gestuurd wordt bestaat bij Value Based Management uit de verwachte kasstromen, die contant worden gemaakt tegen een nader te bepalen rendementseis.

Om zodanig te kunnen sturen dat de kasstromen worden gemaximaliseerd zullen de achterliggende waardebepalende factoren in kaart moeten worden gebracht. Hiervoor zijn de zogenaamde financiële- en operationele waardebestuwers van belang (zie figuur 2.4)



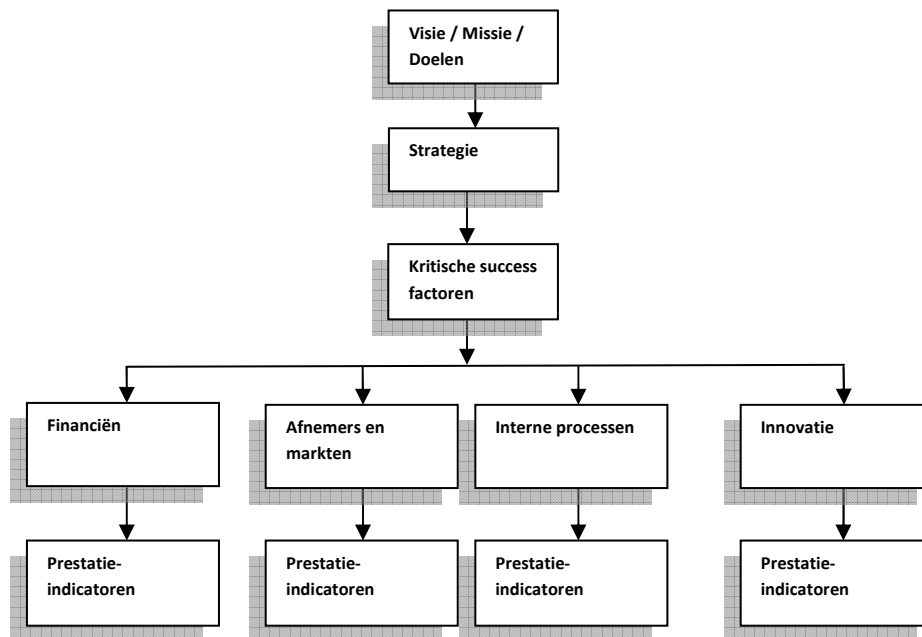
Figuur 2.4.: waardemaatstaf en waardebestuwers (Jager e.a., 2005)

Bij de financiële waardebestuwers moet worden gedacht aan omzet, kostprijs of werkkapitaal. De operationele waardebestuwers (bijvoorbeeld produktkwaliteit) verschillen per organisatie omdat deze samenhangen met de aard van de activiteiten. (Koster e.a., 1999). Deze waardebestuwers kunnen in kaart worden gebracht door te kijken naar de achterliggende factoren. Op die manier ontstaat een “value tree”. Een voorbeeld daarvan is opgenomen als bijlage 1. Met Value Based Management kan vervolgens gericht worden gestuurd op basis van de gevonden waardebestuwers (Jager e.a., 2005).

Balanced Scorecard

Een ander managementconcept met waardebesturing als uitgangspunt is de Balanced Scorecard. Met behulp van deze methode worden de prestaties van een organisatie vanuit vier invalshoeken gemeten: Financiën, Afnemers en Markten, Interne bedrijfsprocessen en Innovatie (Ahaus e.a., 2001).

De prestaties op elk van deze invalshoeken worden beoordeeld door de score op de vast te stellen prestatie-indicatoren te vergelijken met een doel- of streefwaarde (zie figuur 2.6.). Een streefwaarde of norm kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op ervaringsfeiten of op een benchmark (Koster e.a., 1999).



Figuur 2.6 Weergave Balanced Scorecard (Koster e.a., 1999)

2.3.2 Toepassen van sturing:

Hiervoor is uitgelegd dat onder waardesturing een methode moet worden verstaan om gewenste waarde-effecten te weeg brengen. De beschreven concepten vinden vooral toepassing in de profitsector. Dat betekent niet deze niet interessant voor de non-profitsector zouden kunnen zijn. Wel moet rekening worden gehouden met het feit dat het in bezit hebben en exploiteren van vastgoed niet de core-business van een gemeente is.

Sturing op basis van de principes van Value Based Management is gebaseerd op het verkrijgen van inzicht in de achterliggende waardebepalende factoren, de zogenaamde waardestuwers. De Balanced Scorecard werkt met prestatie-indicatoren. In de vorige paragraaf zijn de factoren uiteengezet die in de verschillende waarderingsmethoden de waarde van het vastgoed bepalen. Het is uitstekend denkbaar dat een link kan worden gelegd tussen de “waardestuwers” als bedoeld in het managementconcept en de factoren die een rol spelen in de verschillende waarderingsmethoden. Hetzelfde geldt voor de “prestatie-indicatoren” die toepassing vinden in de Balanced Scorecard.

Vanzelfsprekend moet er om te kunnen sturen sprake zijn van een strategie, waaraan doelstellingen kunnen worden ontleend. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een rendementseis. Ook zullen de geleverde prestaties gemeten moeten worden om te kunnen dienen als maatstaf en om te vergelijken met een benchmark (Keeris, 1997). Zo nodig kan dan worden bijgestuurd.

Of waardesturing, al dan niet met behulp van Value Based Management of de Balanced Scorecard, ten aanzien van de huisvesting van primair onderwijs kan worden toegepast zal mede afhangen van de toepasselijke regelgeving en de rolverdeling dienaangaande. Nadat in hoofdstuk 3 is ingegaan op de huisvesting van primair onderwijs zal in hoofdstuk 4 de relatie worden gelegd tussen de methodieken om vastgoed te waarderen, de beginselen van waardesturing en onderwijshuisvesting.

2.4 Conclusie tweede hoofdstuk

Dit hoofdstuk heeft inzicht verschaft in de aspecten die ten grondslag liggen aan de principes van waardesturing. Inzichtelijk is geworden wat de waarde van vastgoedobjecten in zijn algemeenheid bepaalt en dat afhankelijk van het toepasselijke waardebegrip de waarde kan verschillen, waarbij in bepaalde gevallen ruimte is voor subjectieve inbreng. Tevens is duidelijk geworden over welke rekenmethodieken de vastgoedsector beschikt om de waarde te “taxeren”.

Dit heeft geleid tot een overzicht waarin een verband is gelegd tussen de diverse taxatiemethoden en de input die nodig is om de waarde te taxeren. Daarmee is duidelijk geworden op welke wijze de waarde van vastgoed als gebruiksgoed en kapitaalgoed kan worden vastgesteld. Daarmee is de waarde van de gebouwde omgeving voor de gemeenschap nog niet belicht. Deze waarde is echter aan de orde gesteld door in te gaan op de mogelijkheden tot waardecreatie bij het realiseren van voorzieningen binnen een wijk.

In het tweede deel van het hoofdstuk is ingegaan op de definitie van het begrip “sturing” en is een tweetal sturingsinstrumenten geïntroduceerd. Duidelijk is geworden dat het hanteren van sturingsinstrumenten een visie en strategie vereist, waarin doelstellingen liggen besloten. De sturingsinstrumenten werken aan de hand van waardestuwens en prestatie-indicatoren. Sturing daarop is slechts mogelijk als er normen zijn gesteld waaraan de daadwerkelijke prestaties kunnen worden getoetst.

Deelvraag 1a, “*Wat moet worden verstaan onder het begrip waardesturing?*” uit het onderzoeksmodel zoals weergegeven in paragraaf 1.2. is daarmee beantwoord.

In het vervolg van het onderzoek zal deze uitleg van waardesturing in verband worden gebracht met onderwijshuisvesting. Vervolgens zal aan de hand van een aantal cases worden onderzocht of- en in welke mate dit in concrete scholenbouwprojecten een rol heeft gespeeld of had kunnen spelen.

3. Huisvesting primair onderwijs

Dit hoofdstuk zal ingaan op de gang van zaken bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs. In dit hoofdstuk beslaat het tweede deel van het theoretisch kader voor het onderzoek. Hier zal, deelvraag 1b, zoals weergegeven in het onderzoeksmodel worden beantwoord. Hiermee wordt het toepassingsgebied geschetst voor de bevindingen uit het vorige hoofdstuk.

Om te beginnen zullen de achtergronden van onderwijshuisvesting worden behandeld. Volgens zal worden ingegaan op de toepasselijke wet- en regelgeving (paragraaf 3.2), de rolverdeling tussen schoolbestuur en gemeente (paragraaf 3.3) en de recente ontwikkelingen die spelen (paragraaf 3.4.). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

Met behulp van de in dit hoofdstuk verkregen inzichten zal hetgeen in hoofdstuk 2 is besproken in hoofdstuk 4 worden vertaald naar onderwijshuisvesting.

3.1 Achtergrond

Zoals gezegd wordt in dit hoofdstuk het toepassingsgebied geschetst waarop de theorie uit het vorige hoofdstuk zal worden toegepast. Het is van belang om vooraf een globaal beeld te hebben van de aard en omvang van de huisvestingsproblematiek. In deze paragraaf wordt om die reden de achtergronden ten aanzien van de onderwijshuisvesting behandeld.

In 2009 bedroeg het aantal leerlingen in het primair onderwijs 1.660.200. Daarvan volgen 1.549.100 leerlingen het “reguliere” basisonderwijs, de overige leerlingen volgen speciaal onderwijs. Landelijk bezien zijn de leerlingenaantallen in het basisonderwijs vrij stabiel. Landelijke cijfers omtrent demografische ontwikkelingen geven door de jaren heen slechts lichte schommelingen te zien (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010).

Tussen 2005 en 2009 is het aantal “reguliere” basisscholen gedaald van 6.953 naar 6.882. Daarnaast kende het reguliere primair onderwijs in 2009 nog eens 166 nevenvestigingen. Door fusies is het aantal scholen in de afgelopen jaren gestaag gedaald. Hierdoor daalt ook het aantal schoolbesturen en groeit het aantal besturen met meer dan tien scholen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010).

Het aantal scholen zegt niet zonder meer iets over het aantal schoolgebouwen voor primair onderwijs. Met de school wordt immers de organisatie bedoeld en die is niet per definitie in zijn geheel gehuisvest in één gebouw. Exacte cijfers ten aanzien van het aantal gebouwen zijn niet bekend. Naar schatting betreft het circa 10.000 gebouwen, met een gemiddelde leeftijd van 40 jaar (Rebel Advisory, 2010). Het is op basis van die cijfers niet ondenkbaar dat veel schoolgebouwen gerenoveerd of vervangen dienen te worden.

Ten aanzien van onderwijshuisvesting moet terdege rekening worden gehouden met het feit dat de toepasselijke regelgeving en bekostigingssystematiek van schoolgebouwen hun oorsprong hebben in de negentiger jaren. De systematiek is derhalve vooral ingericht op het realiseren van mono- functionele basisscholen.

Voor het bouwen van “brede scholen” of andere vormen van multifunctionele accommodaties, waarin meerdere functies in één gebouw verenigd worden, is de systematiek veel minder geschikt. De bekostigingssystematiek en de toepasselijke wet- en regelgeving zijn niet aangepast aan de wijzigingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan. (Rebel Advisory, 2010).

3.2 Regelgeving

Ten aanzien van onderwijshuisvesting geldt specifieke regelgeving. Voor andere vormen van maatschappelijk vastgoed is dat niet aan de orde. De toepasselijke regelgeving is om meerdere redenen rechtstreeks van invloed op de wijze waarop onderwijshuisvesting tot stand komt. In deze paragraaf zal daarom op de toepasselijke regelgeving worden ingegaan.

Het grondrecht op onderwijs is verankerd in artikel 23 van de Grondwet. Hierin is vastgelegd dat van overheidswege wordt voorzien in voldoende algemeen vormend lager onderwijs in een genoegzaam aantal openbare scholen. Op 1 januari 1997 heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in handen gegeven van de gemeente (Schraven, 1997).

Huisvesting is zorg van gemeenten

De Wet op het primair onderwijs (art. 91) schrijft voor dat de gemeenteraad en het college van B en W zorg dienen te dragen voor onderwijshuisvesting en dat de gemeenteraad hierover een verordening dient vast te stellen (art 102). Deze verplichting omvat in ieder geval de nieuwbouw en het groot onderhoud van schoolgebouwen.

Deze bepaling in de Wet op het primair onderwijs is uitgemond in een modelverordening, ontwikkeld door de VNG. Deze verordening gaat gedetailleerd in op de rol van de gemeente in het faciliteren van onderwijshuisvesting. Uit de brief van minister Rouvoet bij het “Onderzoek uitgaven huisvesting door scholen” van 1 april 2010 blijkt dat vrijwel alle gemeenten in Nederland deze modelverordening gebruiken.

In de modelverordening zijn onder andere de bedragen vastgelegd die gelden als norm als geïnvesteerd wordt in een geheel nieuw schoolgebouw. Vóór 1997 lag de verantwoordelijkheid voor de huisvesting nog bij de Rijksoverheid. Uitgangspunt was destijds “sobere doch doelmatige” bouw. Op dat uitgangspunt werd de hoogte van de beschikbare middelen vastgesteld, in de vorm van normbedragen. Deze normbedragen gelden nog steeds en deze hebben geen gelijke tred gehouden met de prijsstijgingen en de veranderde eisen die zich ten aanzien van gebruik en kwaliteit hebben voorgedaan (Heiltjes e.a., 2008).

Artikel 111 van de Wet op het primair onderwijs biedt de mogelijkheid voor het “doordecentraliseren” van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen. Het uitgangspunt bij doordecentralisatie is dat een schoolbestuur jaarlijks de middelen krijgt voor het realiseren en in standhouden van de huisvesting. Er hoeft dan niet meer te worden aangeklopt bij de gemeente.

Exploitatie wordt bekostigd door Rijk

Op grond van artikel 69 lid 1 Wet op het primair onderwijs vindt de materiële bekostiging van scholen plaats door middel van een “lumpsum-financiering” van het Rijk aan de schoolbesturen. Dit betekent dat schoolbesturen zelf de financiële middelen rechtstreeks van het Rijk ontvangen om naar eigen inzicht de exploitatie van de scholen te bekostigen. Hier valt te denken aan de personele lasten, leermiddelen, etc., maar ook de energielasten, klein onderhoud aan het gebouw, etc.

Bouw- en gebruiksvoorschriften

Vervolgens moet rekening worden gehouden met de wet- en regelgeving ten aanzien van de bouw en het gebruik van schoolgebouwen (Atelier Rijksbouwmeester, 2009). Bij de realisatie van een nieuw schoolgebouw wordt het bouwplan aan het bouwbesluit getoetst op de

aspecten veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Ten aanzien van het gebruik dient rekening te worden gehouden met de gemeentelijke bouwverordening.

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat bij de huisvesting van primair onderwijs rekening moet worden gehouden met een grote verscheidenheid aan regelgeving. Deels betreft dit de rolverdeling en de verdeling van financiën tussen Rijk, gemeenten en schoolbesturen en deels gaat het om voorschriften van bouwtechnische aard. Vanwege het belang voor het onderzoek zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan op de rolverdeling van de betrokken partijen. Op de bouwtechnische voorschriften zal niet nader worden ingegaan.

3.3 Rolverdeling

Uit de regelgeving die in de vorige paragraaf is behandeld volgt een duidelijke rolverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen als het gaat om scholenbouw. Deze rolverdeling is o.a. van invloed op de eigendomssituatie van de schoolgebouwen. Dit is, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, van groot belang voor de mogelijkheden tot waardesturing.

Eigendom

Het uitgangspunt van de Wet op het primair onderwijs is dat de eigendom van het schoolgebouw rust bij het schoolbestuur (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010). Conform de leveringsvereisten voor registergoederen wordt de eigendom middels inschrijving van de notariële leveringsakte in de kadastrale registers over gedragen.

De traditionele rolverdeling op basis van de wetgeving is dat het schoolbestuur optreedt als opdrachtgever cq bouwheer (art. 103 Wet op het primair onderwijs). Terrein en gebouwen worden uiteindelijk eigendom van het schoolbestuur. De gemeente stelt op grond van haar wettelijke verplichting desgevraagd de benodigde middelen beschikbaar. Tevens verwerft de gemeente de benodigde grond en stelt deze aan de bouwheer beschikbaar.

Met de hiervoor geschetste traditionele rolverdeling tussen gemeente en schoolbestuur inbegrepen zijn er grofweg vier variaties voor een rolverdeling denkbaar. De eigendom van schoolgebouwen kan behalve bij het schoolbestuur ook bij diverse partijen liggen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010).

Als eerste mogelijkheid kan het schoolbestuur eigenaar van het schoolgebouw zijn. Dat kan als het schoolbestuur een zelfstandige rechtspersoon is. In de gevallen waarin het gebouw in opdracht van het schoolbestuur wordt gebouwd, wordt het gebouw eigendom van het schoolbestuur (art 103, lid 1 WPO), ook al wordt de bouw uit gemeentelijke middelen betaald. Het is tevens denkbaar dat de gemeente optreedt als opdrachtgever en dat het schoolbestuur meteen na de voltooiing de eigendom verwerft (art 103, lid 2 WPO).

Een tweede variant is dat de eigendom van het schoolgebouw bij de gemeente rust. Dat is het geval wanneer de gemeente tevens het schoolbestuur vormt. De gemeente blijft in een dergelijk geval eigenaar van het schoolgebouw.

Ook een derde partij, bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie of een andere privaatrechtelijke partij kan eigenaar van een schoolgebouw zijn. Van een dergelijke situatie is sprake wanneer het schoolgebouw in opdracht van deze derde partij wordt gerealiseerd. De gemeente kan in een dergelijk geval het schoolgebouw van de eigenaar huren en vervolgens aan het schoolbestuur in gebruik geven. Deze situatie wordt bedoeld in art 103, lid 3 WPO.

Als laatste is het denkbaar dat schoolbesturen in het verleden uitsluitend met eigen middelen een schoolgebouw hebben gerealiseerd. Dan wordt gesproken van zogenaamde “eigendomsscholen”, zoals bedoeld in art. 205 van de Lager-onderwijswet 1920. Het is wel denkbaar dat in de onderhoudsbehoefte van dergelijk panden door een gemeentelijke bijdrage wordt voorzien.

In de meest gangbare situatie, waarin het schoolbestuur als bouwheer optreedt, krijgt een schoolbestuur de onderwijshuisvesting (juridisch) in eigendom. Dit eigendomsrecht wordt echter flink ingeperkt door het vorderingsrecht (art 107, lid 1 WPO) en het economisch claimrecht (art 110, lid 4 WPO) dat door de gemeente kan worden uitgeoefend.

Op basis van het vorderingsrecht kan een gemeente een gedeelte van een gebouw of terrein dat tijdelijk of gedurende een gedeelte van de dag niet nodig zal zijn voor de school in gebruik geven aan anderen. Het kan daarbij gaan om gebruik door een andere (basis)school, culturele-, maatschappelijke of recreatieve doeleinden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010).

Het economisch claimrecht houdt in dat een schoolgebouw “om niet” aan de gemeente terugvalt als het object niet meer voor onderwijs wordt gebruikt. Uitgangspunt is daarbij dat de schoolgebouwen in het verleden met overheidsgeld zijn bekostigd. Door de overdracht aan de gemeente wordt de gemeente gecompenseerd voor de investeringen in het gebouw (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010).

Het voorgaande komt er op neer dat de waarde van het schoolgebouw niet toekomt aan het schoolbestuur (Schraven e.a., 2009). Evenmin kan een bestuur gebouwen of terreinen verkopen of met een zakelijk recht belasten of verhuren aan een derde zonder toestemming van het college van Burgemeester en Wethouders (Schraven, 2008). Hieruit volgt dat het schoolbestuur doorgaans kan worden aangemerkt als juridisch eigenaar, terwijl de economische eigendom bij de gemeente berust (VNG 2010).

Bekostiging

De gemeente heeft derhalve de wettelijke plicht om middelen beschikbaar te stellen voor het realiseren en in stand houden van onderwijshuisvesting. Eveneens is duidelijk geworden dat de geldstromen voor de bouw en instandhouding van schoolgebouwen en de exploitatie van de school gescheiden zijn.

De gemeente ontvangt voor de huisvesting een bijdrage van het Rijk, in de vorm van een vergoeding uit de algemene middelen van het gemeente fonds (Schraven e.a., 2009). De hoogte van deze bijdrage was in 2009 1.4 miljard euro (Rebel Advisory, 2010). Dit bedrag is afkomstig van het ministerie van binnenlandse zaken. Deze bijdrage wordt niet specifiek ten behoeve van onderwijshuisvesting uitgekeerd.

Voor de exploitatie van de school ontvangt het schoolbestuur de zogenaamde “lumpsum” rechtstreeks van het Rijk. Voor de betaling van dit bedrag is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verantwoordelijk.

Deze gescheiden geldstromen zijn weergegeven in een figuur die als bijlage 2 is opgenomen. De linker kolom van de figuur laat het “traditionele” traject zien, terwijl de rechter kolom de gang van zaken bij “doordecentralisatie” inzichtelijk maakt.

Gemeenten kunnen op twee manieren omgaan met hun zorgplicht ten aanzien van de bekostiging van onderwijshuisvesting (Rebel Advisory, 2010). De eerste manier is om de huisvesting te bekostigen op basis van de gemeentelijke verordening. Concreet betekent dit dat een gemeente desgevraagd middelen voor nieuwbouw of groot onderhoud aan een schoolbestuur beschikbaar stelt.

De tweede manier om met de zorgplicht om te gaan is door middel van “doordecentralisatie”. In dergelijke gevallen stelt de gemeente op basis van art. 111 WPO in overleg met het schoolbestuur een jaarlijks bedrag beschikbaar voor de huisvestingskosten van de scholen.

3.4 Recente ontwikkelingen

Duidelijk is geworden dat de regelgeving en rolverdeling een behoorlijk stempel drukken op het proces van scholenbouw. Ook is duidelijk geworden dat de wetgeving inmiddels twee decennia oud is en dat deze is niet is ingericht om te voldoen aan de thans geldende eisen. Nieuwe wetgeving dient zich echter nog niet aan, zodat ook voor de ontwikkelingen en trends binnen de scholenbouw een oplossing zal moeten worden gevonden. Deze paragraaf gaat in op een aantal ontwikkelingen in de scholenbouw.

Schraven (2009) beschrijft net als het Servicecentrum Scholenbouw (2009) een aantal nieuwe ontwikkelingen die de scholenbouw in Nederland beïnvloeden. Deze ontwikkelingen worden hieronder kort benoemd.

Onderwijsvernieuwing

De introductie van nieuwe werkvormen stelt andere eisen aan schoolgebouwen. Om hier op in te kunnen spelen kan bij de planontwikkeling niet meer worden volstaan met een standaard programma van eisen. Een gebouw zal flexibel moeten zijn om in de toekomst in te kunnen spelen op veranderende gebruikerseisen.

Multifunctionaliteit

Tot halverwege de negentiger jaren werden vrijwel alle schoolgebouwen gerealiseerd om te voorzien in de huisvesting van één school. Met de opkomst van de brede school is multifunctionaliteit het kernwoord geworden. Het schoolgebouw zal meerdere functies moeten kunnen vervullen, denk alleen al aan de verplichting tot het aanbieden van buitenschoolse opvang. Vanuit het Rijk wordt de combinatie met kinderopvang gestimuleerd.

Sinds het schooljaar 2007/2008 bestaat de verplichting om een “dagarrangement” aan te bieden. De school moet vorm geven aan tussenschoolse- en naschoolse opvang (Rebel Advisory, 2010). De bouw van een “stand-alone” schoolgebouw wordt mede daarom steeds meer een uitzondering. Steeds vaker worden meerdere scholen, soms met nog andere functies, onder één dak gehuisvest, hetgeen zowel het bouwproces als het beheer complexer maken.

Nieuwe actoren

Schoolgebouwen blijken steeds vaker interessante vastgoedobjecten voor derde partijen zoals woningbouwcorporaties, commerciële ontwikkelaars en zelfs beleggers. Op investeringen in schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs kan een aanvaardbaar rendement worden behaald (Schraven e.a., 2009). Daarnaast zijn het dit soort partijen die ervaring hebben met complexere bouw- en beheersprocessen.

Bovendien speelt vanuit woningbouwcorporaties de overweging dat investeringen in schoolgebouwen doorwerken in de kwaliteit van de woonomgeving en dat dit zich terugbetaalt in een hogere vastgoedwaarde van de woningen in de betreffende wijk (Servicecentrum Scholenbouw, 2009).

Introductie nieuwe aanbestedingsvormen:

Door de rijksoverheid wordt de totstandkoming van innovatieve aanbestedingsvormen bevorderd. Uitgangspunt is daarbij de "Publiek-Private Samenwerking (PPS)", hetgeen is gebaseerd op de veronderstelling dat private partijen beter in staat zijn met beperkte middelen te voorzien in de huisvesting en beheer van bijvoorbeeld scholen.

Het Servicecentrum Scholenbouw is door het Rijk in het leven geroepen om te bevorderen dat al bij de aanbesteding van de bouw de kapitaals- en exploitatielasten zoveel mogelijk worden geïntegreerd ("life cycle" benadering). Dit leidt in de ultieme vorm tot een DBFMO (design, build, finance, maintain, operate) contract, waarbij het gehele proces van ontwerp tot de exploitatie door één opdrachtnemer wordt uitgevoerd. Van geïntegreerd aanbesteden spreken we overigens al zodra twee van de voornoemde aspecten in één contract worden verenigd. Uitgangspunt is de veronderstelling dat de bundeling van geldstromen voor exploitatie en investeringen tot grotere efficiëntie kan leiden (Servicecentrum Scholenbouw, 2009).

3.5 Conclusie derde hoofdstuk

In dit hoofdstuk zijn de relevante kernbegrippen met betrekking tot de huisvesting van primair onderwijs aan de orde gekomen. Hiermee is een inzicht verschaft in de achtergronden, regelgeving, de rolverdeling en recente ontwikkelingen die spelen ten aanzien van onderwijshuisvesting.

Hieruit volgt een aantal aspecten dat mogelijk van betekenis is voor de mogelijkheden tot waardesturing voor onderwijshuisvesting. Om te beginnen is daar de regelgeving, die gedateerd overkomt.

Uit de huidige rolverdeling vloeit immers voort dat het realiseren van huisvesting uit andere middelen wordt bekostigd dan de exploitatie van de school. Daarnaast brengt de rolverdeling met zich mee dat de waarde van een schoolgebouw vanwege het economisch claimrecht nimmer ten goede zal komen aan het schoolbestuur.

Deelvraag 1b, "Wat zijn op basis van de relevante literatuur en het vooronderzoek de relevante kernbegrippen en verbanden om te kunnen beoordelen op welke wijze waardesturing kan worden toegepast bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs?" uit het onderzoeksmodel zoals weergegeven in paragraaf 1.2. is met dit hoofdstuk beantwoord.

In het vervolg van het onderzoek zullen de bevindingen uit dit hoofdstuk in verband worden gebracht met hetgeen in het vorige hoofdstuk is gevonden omtrent waardesturing. Op basis daarvan zal in het volgende hoofdstuk een aantal verwachtingen worden geformuleerd die aan een vijftal cases zullen worden getoetst.

4. Waardesturing en onderwijshuisvesting

In de hoofdstukken twee en drie is de theorie omtrent waardesturing en onderwijshuisvesting aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt de relatie gelegd tussen waardesturing en onderwijshuisvesting, op basis waarvan het onderzoek verder wordt vormgegeven. In paragraaf 4.1 de aanpak van dit deel van het onderzoek worden uiteengezet en verantwoord. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op de betekenis van de in hoofdstuk 2 behandelde benaderingen en waardebegrippen voor onderwijshuisvesting. Hieruit volgen de waardebegrippen en waarderingsmethoden die voor onderwijshuisvesting relevant zijn en welke betekenis daarbij aan sturingsinstrumenten kan worden toegekend. In paragraaf 4.3 wordt het verdere vervolg van het onderzoek beschreven. Daarbij zal de selectie van de cases worden verantwoord en zal tevens worden ingegaan op de wijze waarop de geselecteerde cases zijn geanalyseerd.

4.1 Onderzoeksaanpak

In de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat het begrip waarde vanuit meerdere invalshoeken kan worden benaderd en dat er verschillende taxatiemethoden zijn om de waarde van vastgoed vast te stellen. Ook is ingegaan op een tweetal sturingsinstrumenten. Vervolgens is de toepasselijke regelgeving en de rolverdeling bij het huisvesten van primair onderwijs beschreven.

Om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden van waardesturing op onderwijshuisvesting zal een verbinding moeten worden gelegd tussen de huisvesting van primair onderwijs en de verschillende waardebegrippen en waarderingsmethoden. Deze verbinding zal worden gelegd in paragraaf 4.2. Dit is gebaseerd op literatuurstudie gecombineerd met een aantal interviews met deskundigen.

Paragraaf 4.2 heeft als uitkomst welke waardebegrippen en welke waarderingsmethodieken relevant zijn voor de huisvesting van primair onderwijs. Daarmee zijn de theoretische aanknopingspunten voor waardesturing onderzocht en is inzicht verkregen in de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Deze benadering resulteert in een model waaruit een aantal variabelen naar voren komt waarvan de waarde van het onderwijsvastgoed afhankelijk is. Tevens zal, nadat in theorie de link tussen waardesturing en onderwijshuisvesting is gelegd, op basis daarvan een aantal verwachtingen worden geformuleerd.

In hoofdstuk 5 zal in een vijftal cases worden onderzocht of de verwachtingen op basis van het theoretisch kader zich ook in de empirie voordoen. Case study's lenen zich uitstekend voor een verkennend onderzoek (Yin, 2009). Hoewel rekening moet worden gehouden met de beperkte generaliseerbaarheid van de uitkomsten, zijn de gevonden resultaten bruikbaar om het gevonden model ten behoeve van een vervolgonderzoek eventueel aan te passen of om als uitgangspunt te dienen voor een uitgebreider vervolgonderzoek.

De cases worden onderzocht op de mogelijkheden om de principes van waardesturing toe te passen. Concreet zal worden onderzocht of het beïnvloeden van de variabelen ten behoeve van de relevante taxatiemethoden daadwerkelijk is toegepast. De cases zullen worden onderzocht door interviews en documentenonderzoek. Door per case meerdere interviews te houden, in combinatie met het documentenonderzoek, is sprake van methodentriangulatie (Verschuren e.a., 2007). Dit betekent dat de geldigheid van de onderzoeksresultaten wordt vergroot doordat deze vanuit meerdere perspectieven zijn verzameld. Vervolgens zullen de resultaten in het volgende hoofdstuk worden weergegeven en geanalyseerd.

4.2 Waardesturing en onderwijshuisvesting

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat vastgoed waarde heeft als gebouwde omgeving voor de gemeenschap, als gebruiksgoed voor de individueel betrokkenen en als kapitaalgoed voor de eigenaar en gebruiker ervan. Vervolgens is duidelijk geworden dat het proces van toekennen van waarde plaatsvindt door het hebben van een positieve of negatieve waardering voor iets, hetgeen zich vervolgens uit in de prijsstelling.

De verwachting is dat niet alle behandelde waardebegrippen en taxatiemethoden relevant zullen zijn waardesturing bij de huisvesting van primair onderwijs. In de volgende subparagraaf zal de relatie worden gelegd tussen de driedelige waarde van vastgoed en de rolverdeling bij onderwijshuisvesting. In subparagraaf 4.2.2. worden de waardebegrippen en de taxatiemethoden met elkaar in verband gebracht. Hieruit volgt welke waardebegrippen en taxatiemethoden relevant zijn voor onderwijshuisvesting.

4.2.1 De driedelige waarde in relatie tot de rolverdeling

Vastgoed heeft waarde als gebouwde omgeving voor de gemeenschap, als gebruiksgoed voor de individueel betrokkenen en als kapitaalgoed voor de eigenaar en gebruiker ervan. Wanneer deze driedeling wordt geprojecteerd op onderwijshuisvesting leidt dat tot het volgende.

Waarde voor de gemeenschap

Onderwijshuisvesting maakt deel uit van de gebouwde omgeving en heeft om die reden waarde voor de gemeenschap. De betekenis hiervan hangt af van de waardering door de gemeenschap. De aanwezigheid van een school kan door sommigen door bijvoorbeeld de extra verkeersbewegingen en het geluid van spelende kinderen als minder positief worden ervaren terwijl anderen de levendigheid ervan juist positief zullen waarderen.

Doorgaans wordt de aanwezigheid van scholen in de woonomgeving positief gewaardeerd. Niet alleen door de aanwezigheid van de voorzieningen maar ook doordat de architectuur als positief wordt ervaren (Brouwer, 2009). Uit onderzoek van het RPB blijkt dat dit zich doorgaans ook vertaalt in een hogere vastgoedwaarde (Ruimtelijk planbureau, 2006).

Beschouwen we de waarde van schoolgebouwen voor de gemeenschap vanuit het perspectief van de gebruikelijke rolverdeling bij de huisvesting van primair onderwijs, dan bestaat daarbij in ieder geval een rol voor de gemeenten bij het beschikbaar stellen van de locatie van de school. Ook is de verwachting gerechtvaardigd dat vanuit de gemeente inspanningen zullen worden verricht het schoolgebouw iets te laten toevoegen aan de omgeving. Vanzelfsprekend is sprake van een welstandstoets, maar het is tevens mogelijk dat een gemeente vooraf eisen stelt aan de vormgeving van het gebouw.

Concreet bestaan hier derhalve mogelijkheden voor een gemeente om waarde aan de gebouwde omgeving toe te voegen. Enerzijds is denkbaar dat dit aspect van invloed is op de locatiekeuze. Anderzijds is het denkbaar dat een gemeente meer budget voor het schoolgebouw beschikbaar stelt om extra aandacht te kunnen besteden aan de architectuur.

Waarde voor de individuele betrokkenen

Onderwijshuisvesting vormt de werkplek voor de leerkrachten en de leerlingen waar ze een groot deel van de dag doorbrengen. Daarom moet een gebouw aan alle gestelde eisen ten aanzien van bijvoorbeeld arbo voldoen. Bovendien moet een gebouw zorgen voor een plezierige en inspirerende werkplek (Wijchen, 2009).

Voor leerkrachten in het primair onderwijs zijn aspecten als klimaatbeheersing en de beschikbaarheid van specifieke ruimten zoals stilleruimtes, spreekkamers en kantinevoorzieningen van invloed op de waardering van de onderwijshuisvesting. Na het realiseren van nieuwbouw blijkt vaak dat het gebouw niet aan alle eisen beantwoordt. Dit wordt toegeschreven aan de beperkte kennis omtrent nieuwbouw van schoolbesturen en de betrokken medewerkers (Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, 2010).

De waarde voor de individueel betrokkenen is in positieve zin te beïnvloeden door rekening te houden met de voorgenoemde aspecten. Daarbij is het probleem dat de wensen van gebruikers door gebrek aan ervaring en kennis van de individueel betrokkenen over scholenbouw vaak onvoldoende naar voren komen.

Wanneer sprake zou zijn van een huurrelatie met betrekking tot een kantoorpand is het zo dat de wensen van individuele betrokken met een bijbehorende huurprijs kunnen worden vertaald in een huurcontract. Een verhuurder zal tegen de juiste vergoeding immers bereid zijn een vastgoedobject aan de wensen van de betrokkenen aan te passen. Ten aanzien van onderwijshuisvesting speelt dit niet, omdat schoolgebouwen om niet door gemeenten aan schoolbesturen beschikbaar worden gesteld.

Waarde als kapitaalgoed voor de eigenaar en gebruiker

In deze dimensie van waarde speelt de specifieke rolverdeling zoals die geldt ten aanzien van onderwijshuisvesting een rol. Deze wijkt immers sterk af van de gebruikelijke situatie in de vastgoedsector waarin een belegger zijn middelen in de vorm van een vastgoedobject tegen een vergoeding in de vorm van een huurprijs beschikbaar stelt aan de gebruiker.

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat diverse partijen eigenaar van een schoolgebouw kunnen zijn. Desondanks komt de waarde van terrein en gebouwen vanwege het economisch claimrecht en het vorderingsrecht altijd aan een gemeente toe en nimmer aan een schoolbestuur. Het schoolbestuur kan om niet gebruik maken van het schoolgebouw en heeft doorgaans gedurende de gebruiksperiode de juridische eigendom.

Ook in situaties waarin een derde partij, zoals een woningcorporatie of een belegger, eigenaar is van de school is het niet het schoolbestuur dat de huur betaalt, maar de betreffende gemeente. De gemeente stelt vervolgens het object beschikbaar aan het schoolbestuur. De huisvesting wordt immers altijd bekostigd uit gemeentelijke middelen.

Ook hier geldt dat deze situatie sterk afwijkt van de gebruikelijke relatie tussen verhuurder en huurder van vastgoed. In een dergelijke relatie is het immers uitstekend denkbaar dat verhuurder op verzoek van de huurder extra investeringen wil doen in het gehuurde als daar vervolgens een hogere huurprijs tegenover wordt gesteld. Dit is in de relatie tussen gemeente en schoolbestuur niet denkbaar, simpelweg omdat van een gebruiksvergoeding geen sprake is en daardoor de hogere initiële investeringen niet in een vergoeding kunnen worden verdisconteerd.

De betekenis van de waarde van een schoolgebouw als kapitaalgoed voor de gebruiker is daarom zeer beperkt. Voor de gemeente als economisch eigenaar speelt de waarde van een schoolgebouw als kapitaalgoed wel een belangrijke rol, vanwege het vastgelegde kapitaal en de lasten die daarmee gemoeid zijn.

4.2.2 Waardebegrippen en taxatiemethoden voor onderwijshuisvesting

In hoofdstuk 2 is geschreven over de diverse waardebegrippen en taxatiemethoden die in de vastgoedsector worden gehanteerd. Daarbij is in hoofdlijnen een aantal variabelen naar voren gekomen op basis waarvan de waarde van vastgoed kan worden getaxeerd. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de waardebegrippen en taxatiemethoden die relevant zijn voor de huisvesting van primair onderwijs.

Waardebegrippen

Afhankelijk van het doel waarvoor de waarde van vastgoed dient te worden bepaald zal een ander waardebegrip moeten worden gehanteerd. In hoofdlijnen onderscheiden we de marktconforme waarde, de waarde voor de eigenaar/gebruiker, waardering conform (wettelijke)voorschriften en de boekhoudkundige benadering. De keuze van het waardebegrip hangt samen met het doel van de taxatie en is niet afhankelijk van het soort object dat getaxeerd moet worden. Ten aanzien van onderwijshuisvesting is daarom de toepassing van diverse waardebegrippen denkbaar.

Marktconforme waarde

Gezien de incurante aard van een schoolgebouw in combinatie met de rolverdeling tussen schoolbestuur en gemeenten kan niet worden gesproken van een “markt” voor schoolgebouwen. Een waarde voor een schoolgebouw gebaseerd op het “waardeconcept” zoals omschreven in hoofdstuk 2 is om die reden niet te bepalen.

Aan dit waardebegrip zou mogelijk wel betekenis toe kunnen komen als de onderwijshuisvesting door de gemeente wordt gehuurd van een derde partij die het vastgoedobject als belegging exploiteert. Bij verkoop van de belegging aan een andere partij zou rekening kunnen worden gehouden met marktomstandigheden.

Bovendien zijn gemeenten ten aanzien van het boekhoudkundig activeren van vastgoed gehouden aan het “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten”. Hieruit volgt dat materiële vaste activa, waartoe ook de schoolgebouwen behoren, worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs (Hofmeijer e.a., 2009). Dit in tegenstelling tot ondernemingen, waarbij het vastgoed op grond van de International Financial Reporting Standards (IFRS) tevens op marktwaarde geactiveerd kan worden (Van Gool e.a., 2007).

Waarde voor eigenaar/gebruiker

Dit waardebegrip gaat uit van de betekenis van het vastgoedobject voor bijvoorbeeld de exploitant of de gebruiker. We spreken dan bijvoorbeeld van de beleggingswaarde, gebruikswaarde of de bedrijfswaarde. Deze benadering gebaseerd op het “worthconcept” is bij uitstek geschikt om persoonlijke, emotionele of culturele (bedrijfs)overwegingen een rol te laten spelen bij het vaststellen van de waarde. De relatie met “de markt” is in deze benadering veel minder belangrijk.

Door de ruimte voor de voornoemde overwegingen is deze benadering bij uitstek geschikt om vastgoedwaarde te relateren aan waardesturing. Dit waardebegrip laat immers ruimte voor een eigen rendementseis, die mogelijk afwijkt van marktgegevens. Ook is het mogelijk om in deze benadering rekening te houden met de specifieke aard en functionaliteit van een vastgoedobject in relatie tot de wensen van de eigenaar of gebruiker.

Waardering conform (wettelijke)voorschriften

In hoofdstuk 2. is duidelijk geworden dat de waarde op basis van dit waardebegrip slechts voor zeer specifieke doeleinden bruikbaar is. Dit geldt ook ten aanzien van onderwijshuisvesting, waar dit waardebegrip voor diverse doeleinden toepassing zal vinden.

In hoofdstuk 2. hebben we gezien dat de waarde conform een al dan niet wettelijk voorschrift een zeer specifiek doel dient. Daarbij kan gedacht worden aan de waardering op grond van de Wet Waardering Onroerende Zaken, op basis waarvan diverse belastingaanslagen worden vastgesteld. Een ander voorbeeld is de herbouwwaarde conform art. 7:960 BW, op basis waarvan voor het schoolgebouw een opstalverzekering zal worden afgesloten.

Dergelijke waarden zijn zodanig specifiek dat deze zich in het kader van onderwijshuisvesting in ieder geval niet lenen voor het toepassen van waardesturing.

Boekwaarde

Zoals weergegeven in hoofdstuk 2 zegt een boekwaarde niets over de actuele gebruiks- of marktwaarde van vastgoed. Deze waarde is uitsluitend gebaseerd op historische kostprijs, waarop een bepaalde afschrijvingsystematiek wordt toegepast. Dit kan lineair, annuïtair, progressief, degressief of afhankelijk van de gebruikintensiteit (Hofmeijer e.a., 2009).

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat o.a. regels ten aanzien van de boekwaarde van onderwijshuisvesting. De hoogte van de boekwaarde hangt direct samen met de verwachte levensduur van het object en het aantal jaren dat het pand al is gebruikt. Het is niet gezegd dat de afschrijving van vastgoed gelijke tred houdt met de verminderde functionaliteit.

Gemeenten hanteren verschillende afschrijvingstermijnen als het gaat om onderwijshuisvesting. Voor een semipermanent gebouw wordt een kortere termijn gehanteerd dan voor een gebouw met een langere gebruiksduur. In de meeste gevallen hanteren gemeenten voor nieuwbouwscholen een termijn van 40 jaar. Er zijn echter ook gemeenten die een afschrijvingstermijn van 60 jaar hanteren (Hoffius e.a., 2006).

Taxatiemethoden

De vastgoedsector beschikt over diverse taxatiemethoden om voor elk genoemd waardebegrip de uitkomst vast te stellen. Soms worden, zoals bleek in hoofdstuk 2, verschillende taxatiemethoden gecombineerd om te komen tot een uitkomst. Hieronder zal worden ingegaan op de beschikbare methoden voor het taxeren van onderwijshuisvesting.

De comparatieve methode

Wanneer deze methode wordt gebruikt, wordt de waarde bepaald door een vergelijking te maken met markttransacties. Deze methode werkt met zowel koop- als huurtransacties, waarbij voor het rekenen met huurtransacties tevens marktgegevens omtrent de yield benodigd zijn.

Deze methode leent zich, afhankelijk van de vraag met welke gegevens men rekent, voor toepassing bij zowel het “waardeconcept” als het “worthconcept”. Bij toepassing van deze methode voor “worthconcept” wordt gewerkt met de daadwerkelijke huuropbrengst in plaats van de economische huurwaarde en met een interne rendementseis in plaats van de marktyield (Van Gool e.a., 2007). Ook de WOZ-waarden van courante niet-woningen worden met behulp van de comparatieve methode bepaald (Ten Have, 2007).

Gezien de benodigde input ligt het toepassen van een comparatieve benadering niet voor de hand bij onderwijshuisvesting. Voor de gevallen waarin sprake is van een huurconstructie met betrekking tot het schoolgebouw zal bij het vergelijken rekening moeten worden gehouden met aanzienlijke verschillen in locatie en de duur van de contracten. Daarom zal hier, zelfs in de gevallen waarin enig referentiemateriaal beschikbaar is, zeer terughoudend mee moeten worden omgegaan.

De kostenmethode

Deze methode speelt een rol ten behoeve van meerdere waardebegrippen. Zowel de boekwaarde als de herbouwwaarde ten behoeve van een opstalverzekering vloeien voort uit deze methode. Ook is deze methode geschikt voor het bepalen van de waarde voor de eigenaar/gebruiker. Daarnaast wordt ook de WOZ-waarde van incurante vastgoedobjecten bepaald op basis van een dergelijke methode. We spreken dan van de gecorrigeerde vervangingswaarde, waarbij de actuele herbouwkosten worden gecorrigeerd met een correctie voor technische- en functionele veroudering.

De kostenmethode leent zich voor toepassing bij onderwijshuisvesting. Niet alleen vanwege het feit dat voor de bijbehorende specifieke doeleinden zowel een boekwaarde, een herbouwwaarde en een WOZ-waarde van het object bekend moet zijn, maar ook omdat de bedrijfs- of gebruikerswaarde (conform het "worthconcept") met behulp van deze methode kan worden bepaald (Ten Have, 2007).

De uitkomst van een vervangingswaardeberekening wordt beïnvloed door de verwachte levensduur en de mate waarin het object nog functioneel wordt geacht. De verwachte levensduur is van invloed op de technische afschrijving, waarbij een langere verwachte levensduur zorgt voor een minder snelle waardedaling.

Het functionele aspect komt tot uitdrukking in aspecten zoals gebruiksbelemmeringen, hogere gebruikskosten, economische omstandigheden en veranderde bouwmogelijkheden (Ten Have, 2007).

Concreet wordt de functionele afschrijving gebaseerd op aspecten als energiezuinigheid, het kunnen vervullen van de functie, de mate van gebruik, de mogelijkheid tot vervanging voor lagere kosten in verband met veranderde bouwmethoden, etc. Met name de inschattingen met betrekking tot de functionele afschrijvingen zullen dan ook relevant zijn als deze taxatiemethode wordt toegepast ten behoeve van onderwijshuisvesting.

De inkomstenbenadering

Het uitgangspunt bij deze benadering is dat het vastgoedobject kan worden gezien als een bron van inkomsten. In hoofdstuk 2 is gesproken over de BAR/NAR-methode en de DCF-methode. Het verschil met een comparatieve benadering bestaat uit het feit dat in deze methoden gerekend wordt met de daadwerkelijke huurinkomsten en niet met de markthuurwaarde van een object (Van Gool e.a., 2007).

Uitgaande van huuropbrengsten als benodigde input is deze methode vanuit gemeentelijk perspectief niet op onderwijshuisvesting van toepassing. Een gemeente treedt zelf immers niet op als verhuurder, hooguit kan sprake zijn van een situatie waarin een gemeente zelf een schoolgebouw huurt van een derde partij waarbij de gemeente het gebouw vervolgens beschikbaar stelt aan het schoolbestuur.

Input ten behoeve van waardesturing

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de diverse waardebegrippen elk hun eigen toepassing vinden als het gaat om onderwijshuisvesting. Vanzelfsprekend volgt daaruit nog niet dat sturing op basis van al deze waardebegrippen zinvol is. Daarnaast is ten aanzien van de beschikbare taxatiemethoden gebleken dat niet iedere methode relevant kan worden geacht voor toepassing op onderwijshuisvesting.

We hebben gezien dat de waarde die het vastgoedobject voor de exploitant of de gebruiker vertegenwoordigt, de zogenoemde gebruikswaarde of bedrijfswaarde in dit kader het meest relevant is. Hieruit volgt dat binnen dit waardebegrip een kostenbenadering de meest relevante methode is om de waarde van onderwijshuisvesting te bepalen. Een concrete methode gebaseerd op deze benadering is de vervangingswaardemethode. Deze methode biedt de mogelijkheid om de waarde die een object voor de huidige eigenaar of gebruiker heeft te berekenen, hetgeen aansluit bij het “worthconcept” (Ten Have, 2007).

Taxatiemethode:	Input:
Comparatieve methode	- (Markt)huurwaarde per m ²
	- Yield
KOSTENBENADERING	- BOUW- OF VERWERVINGSKOSTEN,
	- AFSCHRIJVINGEN (BOEKHOUDKUNDIG)
	- TECHNISCHE AFSCHRIJVINGEN
	- FUNCTIONELE AFSCHRIJVINGEN
INKOMSTENBENADERING	- Huurwaarde
	- Yield
	- RENDEMENTSEIS
	- EXPLOITATIELASTEN

Tabel 4.1. Taxatiebenaderingen en de benodigde input (eigen bewerking).
Roodgekleurd de benaderingen en de bijborende input die van betekenis zijn voor onderwijshuisvesting.

Zoals uit tabel 4.1 valt op te maken vergt de vervangingswaardemethode als input ten eerste de actuele bouwkosten van de opstallen. Vervolgens dient technisch te worden afgeschreven. Hiermee worden aspecten zoals slijtage en schade tot uitdrukking gebracht. Vervolgens zijn de functionele afschrijvingen nodig vanwege het feit dat het bestaande pand inmiddels minder geschikt is voor het huidige gebruik als gevolg van de gewijzigde gebruikerseisen.

Waardeverminderende factoren voor vastgoedobjecten
1. Fysieke of technische veroudering:
a. Slijtage door normaal gebruik;
b. Verslechtering of schade door weersinvloeden, ongedierte of veroudering
c. Schade door onoordeelkundig gebruik, vandalisme, brand en dergelijke;
d. Verslechtering door leegstand.
2. Functionele veroudering:
a. Verouderde of slechte architectuur, plafonds te hoog of te laag, onjuist gesitueerde ruimten, onvoldoende daglichttoetreding;
b. Indeling door veranderde inzichten en ontwikkelingen niet meer optimaal;
c. Onvoldoende faciliteiten: slechte bouwkundige afwerking, afwijkende detaillering en slechte installaties;
d. Teveel voorzieningen: te grote gebruiksoppervlakte, een te luxe opleveringsniveau of een teveel aan technische installaties;
e. Verouderd materiaalgebruik: bijv. stalen kozijnen, stucwerk plafonds of houten vloeren;
f. Mate van verspilling: hoge onderhoudskosten of slechte energieprestaties
g. Wettelijke bepalingen: bijv. arbeidsomstandighedenwet of milieuwetgeving.

Tabel 4.2. technische- en functionele verouderingsfactoren (bewerking Ten Have, 2007)

Ter illustratie van de technische en functionele veroudering van een vastgoedobject is de bovenstaande tabel opgenomen. De opsomming van de factoren is slechts bedoeld ter indicatie, deze pretendeert niet compleet te zijn.

Nadat in de volgende subparagraaf zal worden ingegaan op de mogelijkheden voor het toepassen van sturingsinstrumenten op de waarde van onderwijshuisvesting, zal dit hoofdstuk worden afgesloten met de weergave van een model dat inzicht geeft op de wijze waarop bovengenoemde factoren een mogelijke rol zouden kunnen spelen bij het toepassen van waardesturing bij de huisvesting van primair onderwijs.

4.2.3 Sturingsinstrumenten en onderwijshuisvesting

In paragraaf 2.3 is ingegaan op het begrip sturing. Duidelijk is geworden dat gebruik kan worden gemaakt van diverse sturingsconcepten, waaronder Value Based Management en de Balanced Scorecard. In deze subparagraaf zal de vertaalslag worden gemaakt tussen deze sturingsmethoden en onderwijshuisvesting.

Value Based Management is zoals behandeld in hoofdstuk 2. een concept waarin inzicht wordt verkregen in de achterliggende factoren van de financiële- en operationele waardestuwers. Als financiële waardestuwers bij de huisvesting van onderwijshuisvesting fungeren bijvoorbeeld de bouwkosten, afschrijvingen, kapitaalslasten, exploitatielasten zoals bijvoorbeeld onderhoudskosten. Voorbeelden van operationele waardestuwers zijn bijvoorbeeld omgevingskwaliteit, gebruikerstevredenheid, etc.

Enkele Waardestuwers t.b.v. Value Based Management	
<u>Financiële waardestuwers</u>	<u>Operationele waardestuwers</u>
Bouwkosten	Tevredenheid omgeving (ouders en kinderen)
Afschrijvingen	Kwaliteit onderwijs
Exploitatie	Geschikte ruimten
Onderhoud	Welzijn docenten en kinderen

Tabel 4.3. Waardestuwers (eigen bewerking)

De Balanced Scorecard is een methode waarin vanuit een viertal invalshoeken prestatie-indicatoren worden getoetst aan een doel- of streefwaarde. De prestatie indicatoren vanuit de financiële invalshoek zullen overeenkomen met de financiële waardestuwers zoals gevonden bij Value Based Management. Bij de prestatie indicatoren vanuit de afnemers en markten, de interne processen en innovatie kan eveneens een parallel worden getrokken met Value Based Management, in die zin dat hier overeenkomsten liggen met de operationele waardestuwers. Te denken valt bijvoorbeeld aan tevredenheid van de ouders en kinderen, functionaliteit van het gebouw, etc.

Enkele prestatie-indicatoren t.b.v. de Balanced Scorecard			
<u>Financiën:</u>	<u>Afnemers en markten:</u>	<u>Interne processen:</u>	<u>Innovatie:</u>
Bouwkosten	Tevredenheid omgeving (ouders en kinderen)	Kwaliteit onderwijs	Mogelijkheden tot verbetering
Afschrijvingen		Geschikte ruimten	
Exploitatie		Welzijn docenten en kinderen	
Onderhoud			

Tabel 4.4. prestatie-indicatoren (eigen bewerking)

Uit de rolverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen volgt dat de invulling die men wil geven aan de financiële- en operationele waardebestuwers, evenals de prestatie-indicatoren zal samenhangen met de belangen en eisen van beide partijen. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien is het echter niet gezegd dat gemeenten en schoolbesturen ten aanzien van hun belangen op dezelfde golflengte zitten.

Vanuit het gemeentelijke perspectief zijn het vanwege het vast te leggen kapitaal vooral financiële waardebestuwers en prestatie-indicatoren zoals de bouwkosten, de afschrijvingen en de onderhoudslasten die een rol spelen. Het schoolbestuur hecht logischerwijs vooral betekenis aan de hiervoor genoemde operationele waardebestuwers en de prestatie-indicatoren ten aanzien van de afnemers en de processen. Het is daarom cruciaal om een evenwicht te vinden tussen de belangen van de gemeente en de schoolbesturen.

Zowel bij Value Based Management als de Balanced Scorecard is sprake van een toetsing van de daadwerkelijke prestaties aan een normwaarde. Om waardebesturing op basis van één van deze concepten te kunnen toepassen moet sprake zijn van een strategie of visie, waaraan de doelstellingen kunnen worden ontleend. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat deze visie zowel de gemeentelijke belangen als de belangen van de schoolbesturen moet belichten. Ook zullen daadwerkelijke prestaties gemeten moeten worden om te kunnen vaststellen of bijsturing nodig is.

In de volgende paragraaf zal de theorie met betrekking tot vastgoedwaardering en waardebesturing met elkaar in verband worden gebracht, hetgeen resulteert in een model.

4.3 Model waardebesturing onderwijshuisvesting

In de vorige paragrafen is ingegaan op de voor onderwijshuisvesting meest geëigende waarderingmethodiek en is de relatie gelegd tussen onderwijshuisvesting en de sturingsinstrumenten. In deze paragraaf zal deze methode in verband worden gebracht met de sturingsinstrumenten, op basis waarvan een model tot stand zal komen.

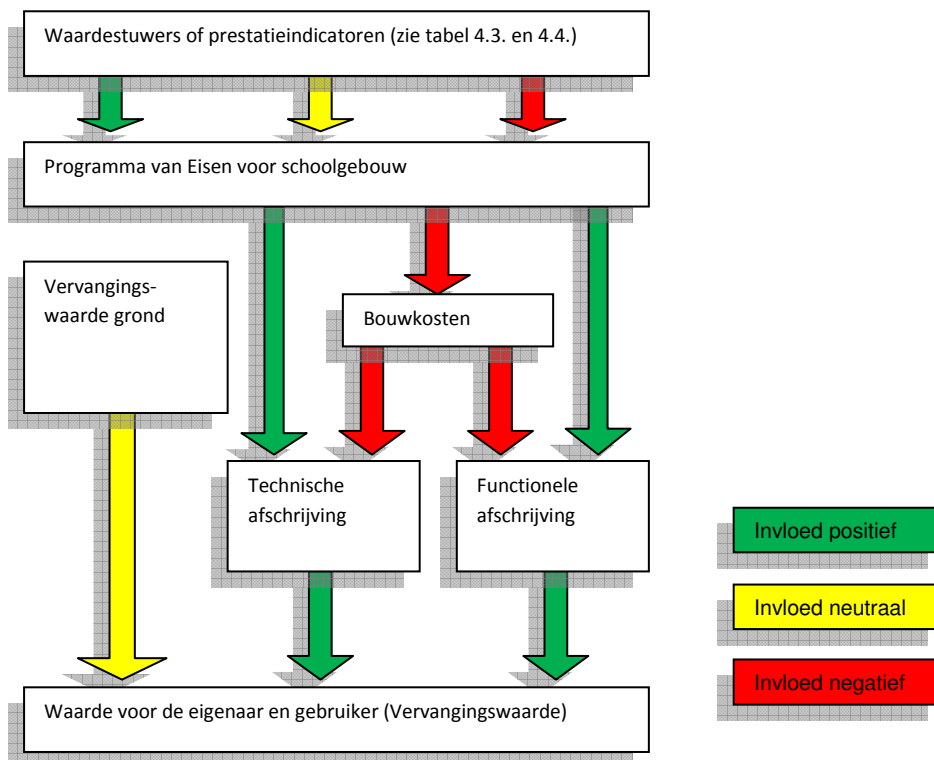
De berekening van de waarde voor de exploitant / gebruiker op basis van de vervangingswaardemethode laat in beginsel ruimte om rekening te houden met factoren die vanuit de sturingsinstrumenten zijn aangeduid als waardebestuwers en prestatie-indicatoren. Hierbij moet vooraf echter een aantal belangrijke kanttekeningen worden gemaakt.

Ten eerste moeten we ons realiseren dat de term “afschrijving” als financiële waardebestuwer wordt gerelateerd aan de boekhoudkundige waarde. De afschrijving is gemakkelijk te beïnvloeden door over een langere periode af te schrijven. Deze boekhoudkundige afschrijving zegt dus niets over de werkelijke technische achteruitgang van het vastgoedobject.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de normen die ten aanzien van de component functionele veroudering in de vervangingswaardeberekening worden gehanteerd niet overal in lijn zullen liggen met de normen in de beleving van de direct betrokkenen. Dit probleem kan gedeeltelijk worden ondervangen door dit te benaderen vanuit het gezichtspunt van de gemeente als economisch eigenaar.

Ook dan moet echter duidelijk worden gemaakt hoe hoog de gemeente “de lat” legt: blijft het bij “sober en doelmatig (en wat is dat dan precies) of is toch meer luxe wenselijk? Met andere woorden: er zal op objectieve en meetbare wijze een norm moeten worden bepaald alvorens kan worden getoetst of deze norm wordt gehaald of dat bijsturing noodzakelijk is.

Het voorgaande kan worden samengevat zoals weergegeven in figuur 4.1.



Figuur 4.1. Relatie tussen investeringen, afschrijvingen en vervangingswaarde (eigen bewerking)

Zoals uit de figuur blijkt gaat de gedachte van waardesturing uit van het beïnvloeden van het programma van eisen door rekening te houden met waardestuwers en/of prestatie-indicatoren. In dit stadium worden keuzes gemaakt die direct van invloed zijn op de bouwkosten. Vervolgens zijn deze keuzes tevens van invloed op de technische en functionele afschrijvingen gedurende de exploitatieperiode van het schoolgebouw.

De kleurstelling in de figuur (zie legenda) gaat uit van de situatie dat een hogere initiële investering, onderbouwd vanuit de waardestuwers en/of prestatie-indicatoren, leidt tot beperktere afschrijvingen in technische en functionele zin met uiteindelijk een hogere vastgoedwaarde als gevolg.

Het weergegeven model veronderstelt dat het toepassen van waardesturing bij het tot stand komen van een schoolgebouw van positieve invloed kan zijn op de waarde van het pand. Hierna zal de betekenis van dit model worden onderzocht door van een aantal cases te onderzoeken of het te besteden budget is beïnvloed door onderdelen van het programma van eisen die als waardestuwers of prestatie-indicatoren kunnen worden aangeduid.

4.4 Verwachtingen over de empirie

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is in hoeverre onder de huidige wet- en regelgeving op waarde kan worden gestuurd bij het realiseren van huisvesting van primair onderwijs. Op basis van het theoretisch kader dat in de vorige hoofdstukken is geschetst en hetgeen in de vorige paragrafen is geschreven kan een aantal verwachtingen worden geformuleerd. Deze verwachtingen zullen vervolgens worden getoetst door het bestuderen van een vijftal cases.

1. De functionaliteit van een object in de beleving van de gebruikers zal toenemen als reeds in het bouwproces met de gebruikerswensen rekening kan worden gehouden. De extra middelen die dit aanvankelijk mogelijk zal vergen, zullen op termijn gerechtvaardigd blijken. Gemeenten zullen echter niet geïnteresseerd zijn in de waardeontwikkeling en de vastgoedwaarde van individuele schoolgebouwen omdat het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorschrijft dat gemeentelijk vastgoed slechts geactiveerd kan worden tegen de boekwaarde.
2. Er bestaat verschil van inzicht en belangen tussen de gemeente als financier van het schoolgebouw enerzijds en het schoolbestuur en de individuele gebruikers van het pand anderzijds. Als gevolg van de hiervoor beschreven rolverdeling is er immers geen mogelijkheid om extra investeringen te verdisconteren in een huurprijs, omdat het wettelijke regime voorschrijft dat de gemeente in de onderwijshuisvesting voorziet.
3. De functionaliteit van een schoolgebouw door het hanteren van de diverse normen en mogelijk door onvoldoende deskundigheid bij de gebruikers door gemeenten anders beoordeeld dan door de uiteindelijke gebruikers. In termen van waardestuwens en prestatie-indicatoren zullen de gemeentelijke belangen in de financiële sfeer liggen, terwijl de belangen van de gebruiker veel meer op het operationele vlak zullen zijn gelegen.
4. Om waardesturing te kunnen toepassen is het nodig dat er uitgangspunten vastliggen ten aanzien van te behalen streefwaarden. Dit vereist een strategie of visie ten aanzien van die streefwaarden. Naar verwachting zal daarvan in de meeste gevallen geen sprake zijn. Van waardesturing zoals hiervoor gedefinieerd zal dan ook geen sprake zijn. Waar een gemeente de bereidheid heeft om extra budget beschikbaar te stellen voor scholenbouw zal dit gebaseerd zijn op incidentele afwegingen.
5. Naar verwachting zullen gemeenten in bepaalde gevallen bereid zijn om extra middelen beschikbaar stellen in verband met de waarde die het schoolgebouw aan de omgeving toevoegt.

In dit onderzoek zal slechts een beperkt aantal cases zal worden bestudeerd, waardoor de generaliseerbaarheid van de resultaten beperkt zal zijn. Gezien het beperkte aantal cases zal als uitgangspunt worden gehanteerd dat de verwachtingen slechts een bevestiging vinden wanneer daarvoor in alle vijf cases gronden worden gevonden.

In hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op de case study's. Daarbij zal nader worden ingegaan op de specifieke aangelegenheden waarop de cases zijn onderzocht. Tevens zal nader worden ingegaan op de verantwoording en de aanpak van de case study's.

5. De case study's

Zoals in hoofdstuk 4. is aangegeven zal het theoretisch kader zoals dat in de eerdere hoofdstukken is geschetst worden getoetst aan een aantal praktijksituaties. In paragraaf 5.1 zal om te beginnen worden ingegaan op de aspecten waarop de cases zijn bestudeerd. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2. beschreven op welke wijze de cases zijn geselecteerd en onderzocht. Daarna zullen de resultaten van de case study's in paragraaf 5.3 worden weergegeven. Bij het weergeven van de resultaten van de case study's zal eerst in zijn algemeenheid worden ingegaan op de aanpak en het beleid van de betreffende gemeente. Vervolgens zal worden ingezoomd op de concrete cases. In paragraaf 5.4 zullen de resultaten van de study's kort worden samengevat.

5.1 Invulling case study's

Het onderzoek beoogt de mogelijkheden voor het toepassen van de principes van waardesturing bij het realiseren van onderwijshuisvesting te verkennen. Hoofdstuk 4. is afgesloten met een vijftal verwachtingen over de empirie. Alvorens in te gaan op de verantwoording van de case study's zal aandacht worden besteed aan de vragen die zullen moeten worden beantwoord om de geformuleerde verwachtingen te kunnen toetsen.

Uit het theoretisch kader is gebleken dat voor het kunnen toepassen van een sturingsinstrument een aantal randvoorwaarden geldt. Zo moeten er normen zijn gesteld om de prestatie-indicatoren aan te kunnen toetsen of moet een eis ten aanzien van het vereiste minimum rendement worden gesteld. Eén en ander vereist een visie of een strategie waarin uitgangspunten daaromtrent worden vastgelegd.

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden welke waardebegrippen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, relevant zijn voor onderwijshuisvesting. Vervolgens is vastgesteld dat de vervangingswaardemethode de meest geschikte methode is om onderwijshuisvesting te waarderen. Tevens is in hoofdstuk 4 de betekenis van deze waarderingsmethode in relatie tot onderwijshuisvesting nader aangeduid. Daardoor is duidelijk geworden welke factoren van invloed zijn op de vervangingswaarde.

Het vervolg van het onderzoek bestaat eruit dat de verwachtingen die in het slot van hoofdstuk 4 zijn geformuleerd aan een vijftal cases zullen worden getoetst. Concreet komt dit er op neer dat in de cases zal worden onderzocht of de factoren waarmee invloed op de vastgoedwaarde kan worden uitgeoefend een rol hebben gespeeld bij de keuzes die in de bouwfase moesten worden gemaakt. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat een waarderingsmethodiek gebaseerd op een kostenmethode, zoals een vervangingswaarde het meest geschikt is voor het waarderen van onderwijshuisvesting. Het uitgangspunt daarbij is dat de factoren die de vervangingswaarde beïnvloeden (zie tabel 4.1 en 4.2) gehanteerd kunnen worden als waardestuwers (zie tabel 4.3) of prestatie-indicatoren (zie tabel 4.4.)ten behoeve van de toepassing van een sturingsinstrument.

De interviews die in het kader van de casestudy's zullen plaatsvinden zijn te kwalificeren als open interviews, vraaggesprekken derhalve zonder vaste structuur (Baarda, 2009). Door het hanteren van een vaste topiclijst (zie tabel 5.2.) bij de diverse gesprekken zullen in alle gesprekken min of meer dezelfde onderwerpen worden besproken. Voorts zullen de cases worden onderzocht op basis van een documentenonderzoek.

De aanpak van de casestudy's richt zich met name op de programma's van eisen van de bouwprojecten, waarbij tevens wordt onderzocht op welke gronden hierop gedurende het proces nog aanpassingen zijn gedaan. Het programma van eisen geeft namelijk een goed inzicht in de factoren die de uiteindelijke gebruikers van het schoolgebouw van belang vinden, omdat de gewenste situatie het uitgangspunt vormt (Bbn Adviseurs, 2010). Omdat in de meeste gevallen de schoolleiding in samenspraak met een vertegenwoordiging van personeel en het schoolbestuur een dergelijk plan opstelt zegt een programma van eisen iets over de waarde die het vastgoedobject voor de gebruikers moet vertegenwoordigen.

In het kader van dit onderzoek is het met name relevant om na te gaan in hoeverre de eisen van de gebruikers ten aanzien van het object kunnen worden ingewilligd en in hoeverre daaraan door de gemeente in haar hoedanigheid als financier wellicht nog aspecten worden toegevoegd. Het uitgangspunt daarbij is dat de gemeente aandacht schenkt aan de waarde of betekenis die het object als onderdeel van de gebouwde omgeving voor de maatschappij zal hebben. Bovendien zal de gemeente de waarde van het vastgoedobject als kapitaalgoed zo goed mogelijk in stand willen houden.

Bij het bestuderen van de diverse cases zal de lijst met onderzoeksvragen centraal staan die als bijlage 4. Ten behoeve van de interviews heeft deze lijst gefungeerd als topic-list. Zoals blijkt uit tabel 5.2 zijn de vragen gekoppeld aan één of meer van de verwachtingen die aan het einde van het vierde hoofdstuk zijn geformuleerd. Daarnaast is een aantal vragen met een meer algemene strekking opgenomen.

De cases zijn geanalyseerd aan de hand van interviews met diverse direct betrokkenen en een documentenstudie. Voor elke case is informatie verzameld door ten minste twee interviews met direct betrokkenen te houden. Een overzicht van de interviews is opgenomen in bijlage 5. Tevens zijn ten behoeve van de geselecteerde cases diverse documenten beschikbaar gesteld door de betrokken adviseurs en de gemeenten. Daarbij kan worden gedacht aan programma's van eisen, voortgangsrapportages, correspondentie, etc. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de bronnen bij de betreffende cases.

In paragraaf 5.2. zal nader worden ingegaan op de selectie van de cases. De bevindingen ten aanzien van de cases worden weergegeven in paragraaf 5.3 In paragraaf 5.4. volgt een analyse van deze bevindingen.

5.2 Selectie van de cases

De cases zijn geselecteerd op basis van praktische en inhoudelijke gronden (Swanborn, 2003). Voor dit onderzoek is gericht gezocht naar recent gebouwde scholen voor primair onderwijs. Vervolgens zijn de cases op praktische gronden geselecteerd, namelijk op de ligging in het noorden van het land.

Voorts is geselecteerd op de voor dit onderzoek vereiste relevante eigenschappen. Om case-contaminatie te voorkomen is gezocht naar cases uit verschillende contexten. Cases die veel op elkaar lijken leveren immers minder kennis op dan cases uit verschillende situaties (Swanborn, 2003).

De toegepaste selectie van cases past goed bij een verkennend onderzoek. Hoewel meervoudige case-study's in beginsel sterker zijn dan een enkelvoudige casestudy (Yin, 2009) moet terughoudendheid worden betracht ten aanzien van de externe validiteit en de generaliseerbaarheid van de resultaten.

Dit vanwege het feit dat met een vijftal cases slechts een beperkt gedeelte van de empirie wordt onderzocht. De beperkte generaliseerbaarheid hoeft echter binnen dit verkennende onderzoek naar aanknopingspunten voor het toepassen van waardestrategie bij de huisvesting van primair onderwijs geen probleem te zijn (Swanborn, 2003).

Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek is er niet voor gekozen om een enquête af te nemen. Door eerst een beperkt aantal verschillende cases te onderzoeken kan het model, mochten zich uitkomsten voordoen die niet werden verwacht, mogelijk worden aangepast (Yin, 2009), (Swanborn, 2003). Op grond daarvan kan eventueel in het kader van een vervolgonderzoek in een later stadium alsnog een enquête worden afgenomen.

In hoofdstuk 3 is duidelijk geworden dat niet alle gemeenten op dezelfde wijze omgaan met de opgelegde zorgplicht voor onderwijshuisvesting. Bij de selectie van de cases is gepoogd om ook dat verschil in benadering inzichtelijk te maken. Gemeenten hebben daarnaast te maken met grote verschillen in de opgave ten aanzien van onderwijshuisvesting. Een aantal gemeenten heeft te maken met bevolkingsgroei terwijl elders rekening moet worden gehouden met krimp. Deze aspecten hebben er toe geleid dat cases zijn onderzocht in de gemeenten Assen, Emmen en Leeuwarden.

Daarbij kan worden opgemerkt dat de gemeente Assen ten aanzien van maatschappelijk vastgoed en dus ook onderwijshuisvesting ten opzichte van veel andere gemeenten een vooruitstrevende aanpak kent. Al het vastgoed wordt namelijk beheerd vanuit één centrale vastgoedafdeling, waar in veel andere gemeenten nog de betreffende afdeling voor haar eigen vastgoed verantwoordelijk is.

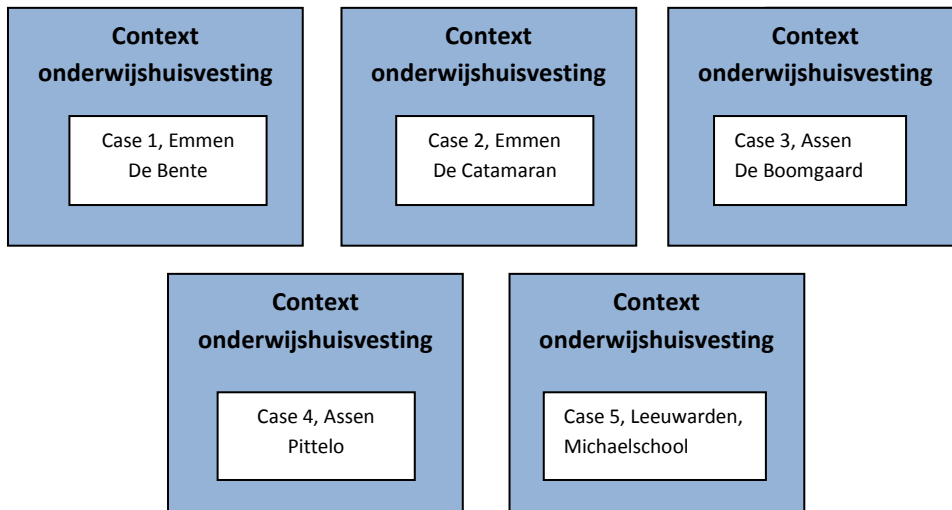
Een ander interessant en mogelijk relevant verschil tussen de drie gemeenten bestaat uit het feit dat de gemeente Emmen zelf het bevoegd gezag is ten aanzien van het openbaar onderwijs. Dit in tegenstelling tot de meeste andere gemeenten in Nederland, waar het bevoegd gezag bestaat uit een zelfstandige rechtspersoon. Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen heeft dit invloed op de toepasselijke rolverdeling.

De situatie in de gemeente Emmen betekent in feite dat de gemeente niet slechts economisch eigenaar is, maar van de huisvesting van het openbaar primair onderwijs de volledige eigendom heeft. Dit in afwijking van de situatie van verreweg de meeste andere openbare scholen en in afwijking van alle scholen voor bijzonder onderwijs.

De scholenbouwsector is volop in beweging waardoor concepten en samenwerkingsverbanden continue aan verandering onderhevig zijn. Om aan te kunnen sluiten bij de actualiteit is er voor gekozen om cases te onderzoeken waarbij sprake is van een recent gebouwd object of zelfs een pand in aanbouw.

Zoals blijkt uit figuur 5.1 zijn de individuele cases ieder afzonderlijk gerelateerd aan het theoretisch kader. Er is derhalve voor gekozen om de cases niet in te bedden in de context van de gemeente waarin e.e.a. zich afspeelt (Yin, 2009). De verschillen tussen de individuele cases zijn zodanig dat het feit dat de gevallen in de zelfde gemeenten spelen aan de resultaten van de study niet afdoen.

In het overzicht dat in bijlage 6 is opgenomen worden de bestudeerde cases kort beschreven, door van elk bouwproject een aantal belangrijke kenmerken op te sommen.



Figuur 5.1. Weergave van het ontwerp van de casestudy's (bewerking Yin, 2009)

De cases zijn geanalyseerd op basis van een documentenstudie en interviews met direct betrokkenen. De documenten zijn beschikbaar gesteld door de direct betrokkenen. Dit betreft de programma's van eisen, voortgangsrapportages, correspondentie, etc. Een overzicht van de gebruikte bronnen bij de cases is opgenomen in bijlage 6.

5.3 De case study's

In deze paragraaf zullen de bevindingen uit de cases worden weergegeven. In de subparagrafen hierna zal steeds eerst in het algemeen worden ingegaan op het beleid en de werkwijze van de betreffende gemeente, vervolgens zal op de individuele cases worden ingegaan. In paragraaf 5.4 zullen de resultaten van de study's nader worden geanalyseerd.

5.3.1 Gemeente Assen

Hiervoor is aangegeven dat de gemeente Assen haar vastgoed in stand houdt en beheert vanuit een Vastgoedafdeling. Onderwijshuisvesting valt eveneens onder verantwoordelijkheid van deze afdeling. Uit het interview met de heer Dijkstra is gebleken dat Assen jaarlijks aanzienlijk meer geld aan onderwijshuisvesting uitgeeft dan de daarvoor ontvangen vergoeding uit het gemeentefonds. Dit valt te verklaren doordat de gemeente te maken heeft gehad met een grote opgave met betrekking tot vervangende nieuwbouw voor basisscholen.

De heer Dijkstra heeft aangegeven dat ten aanzien van het realiseren van onderwijshuisvesting steeds wordt uitgegaan van een vijftal overwegingen, te weten:

1. Goede / toekomstbestendige huisvesting;
2. Vormgeving ten behoeve van samenwerking;
3. Bouwkundig duurzaam;
4. Gebouw in stedelijke context;
5. Financiële overwegingen.

Deze overwegingen liggen niet vast in een visie of strategie. De eerste overweging komt er op neer dat de gemeente huisvesting wil realiseren waarmee een school voorlopig op een uitstekende manier verder komt. Als tweede wil de gemeente samenwerking tussen partijen afdwingen, om daarmee schaalvoordelen te behalen. Het beschikbaar stellen van vastgoed wordt daartoe als middel gebruikt. Hier is het uitgangspunt uit voortgevloeid dat de gemeente in principe geen monofunctionele scholen meer wil bouwen.

Met het derde uitgangspunt wil de gemeente proberen om een langere levensduur voor een pand te genereren door een schil te realiseren met een flexibel in te delen binnenzijde. Vooralsnog wordt echter boekhoudkundig afgeschreven over een periode van veertig jaar. De vierde overweging betreft het gebouw in de stedelijke context. De gemeente wil daarmee iets toevoegen aan de omgeving. De laatste afweging betreft de financiën. De wensen die voortvloeien uit de eerste vier overwegingen dienen binnen redelijke grenzen te blijven.

Op basis van het voorgaande is het genormeerde bedrag voor onderwijshuisvesting vrijwel nooit het uitgangspunt. Als het besluitvormingsproces omtrent de eerste vier overwegingen is afgerond, hoort daar een prijskaartje bij. Deze middelen komen doorgaans beschikbaar, de gemeentelijke begroting laat daarvoor volgens de heer Dijkstra voldoende ruimte.

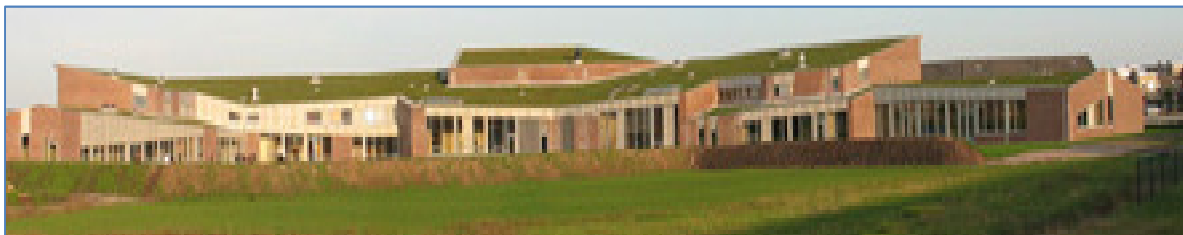
Ten aanzien van schoolgebouwen wordt gestuurd op de exploitatie en niet op basis van de waarde die voortvloeit uit de initiële investering. Dit betekent dat wel wordt geprobeerd om invloed op de kosten voor energie, onderhoud, etc. uit te oefenen maar dat niet wordt gekeken naar het maximaliseren van de vastgoedwaarde als gevolg van de investering. In de actuele marktwaarde of bedrijfswaarde van onderwijshuisvesting is men dan ook niet geïnteresseerd. Evenmin is sprake van een visie of strategie met behulp waarvan waarde-stuw-ers of prestatie indicatoren kunnen worden beoordeeld.

De heer Dreijer heeft in het interview aangegeven dat uit de ervaringen uit eerdere scholen-bouwprojecten steeds lering valt te trekken voor het volgende project. Met name voor het samenwerkingsaspect tussen gebruikers levert dit een steeds beter inzicht in wensen en mogelijkheden op.

5.3.1.1 De Boomgaard

Deze case is bestudeerd op basis van diverse interviews en diverse documenten die door de direct betrokkenen beschikbaar zijn gesteld. De bronnen zijn weergegeven in bijlage 6.

Dit bouwproject omvat een tweetal basisscholen en een sporthal met een oppervlakte van in totaal 4.430 m² en is gerealiseerd in 2005. Het complex voldoet uitstekend aan de vijf uitgangspunten zoals tijdens het interview geformuleerd door de heer Dijkstra. Deze zijn hierboven in paragraaf 5.3.1 genoemd.



Afbeelding 5.1 De Boomgaard (bron: OBS Kloosterveen).

Het gebouw is gebaseerd op een duurzaam concept en is voorzien van een sedumdak. Door centraal in het gebouw de speellocalen en de keukens te realiseren is ruimte uitgespaard die voor andere doeleinden kon worden ingezet. Voorts is het gebouw voorzien van meerdere ingangen. Dit concept levert een voordelige logistiek op, waardoor bijvoorbeeld geen grote centrale hal meer nodig is om de leerlingen naar hun lokaal te krijgen. De bespaarde ruimte kan worden gebruikt als een flexibel te gebruiken ruimte waarin kinderen buiten het leslokaal om zelfstandig of in groepen met hun eigen werk bezig kunnen zijn.

In het programma van eisen is rekening gehouden met de onderwijskundige visies van het Jenaplan- en het Daltononderwijs. Van daaruit is gevraagd om zowel ruimten waarin instructie aan zowel de gehele klas als aan kleinere groepen kan worden gegeven. Voorts zijn eisen gesteld ten aanzien van uitbreidingsmogelijkheden en de indelingsmogelijkheden.

Omdat de bouw van dit object reeds is afgerond heeft de gemeente ook gegevens beschikbaar kunnen stellen over de daadwerkelijk bouwkosten van dit project. Deze kosten waren in totaal € 6.028.297,-. Uit de interviews is naar voren gekomen dat dit bedrag hoger lag dan de normvergoeding. Uit het Programma van Eisen van 31 oktober 2003 (Ingenieursbureau Het Noorden, 2003) blijkt dat een budget beschikbaar was van € 4.522.950,- inclusief BTW.

Wordt de waarde van dit object berekend op basis van de vervangingswaardemethode dan kunnen de overwegingen die ten aanzien van “De Boomgaard” zijn gemaakt uitstekend worden geplaatst. Men heeft immers duidelijke afwegingen gemaakt ten aanzien van flexibel- en optimaal ruimtegebruik. Op grond van de bouwregelgeving mag er voorts van worden uitgegaan dat het object in ieder geval aan de minimumeisen ten aanzien van luchtkwaliteit en energieprestaties zal voldoen. Vanzelfsprekend kan dit aspect door de individuele gebruikers anders worden ervaren.

Op grond van het voorgaande zullen afschrijvingen, anders dan de te verwachten technische afschrijvingen vanwege het gebruik van het gebouw, zich uitsluitend voordoen als gevolg van ontwikkelingen die tijdens de bouw nog niet waren te voorzien. Te denken valt aan veranderde bouwmethoden of over- of ondercapaciteit door gewijzigde leerlingenaantallen.

5.3.1.2 De nieuwe Lichtbaak / Driemaster

Deze case is bestudeerd op basis van diverse interviews en diverse documenten die door de direct betrokkenen beschikbaar zijn gesteld. De bronnen zijn weergegeven in bijlage 6.

Dit complex betreft een multifunctionele accommodatie waarvan de bouw inmiddels is aangevangen. De accommodatie huisvest na realisatie in ieder geval een tweetal basisscholen en een sporthal. De oppervlakte van het complex bedraagt in totaal 4.650 m² en zal worden opgeleverd in 2011. De beide scholen zullen van deze oppervlakte in totaal omstreeks 2.500 m² ter beschikking krijgen.

De kosten bedragen € 9.176.000,- inclusief btw. Voor het project is door de Raad aanvankelijk een budget gereserveerd van € 6.650.448,-. Het verschil tussen de daadwerkelijke kosten en het beschikbare budget kan worden verklaard doordat aanvankelijk geen rekening werd gehouden met de bouw van een gymzaal.

Het complex fungeert als vervangende nieuwbouw voor een tweetal basisscholen. Opvallend is de wijze waarop de gemeente met dit project het belang van samenwerking benadrukt. Eén van de scholen, de Lichtbaak, diende dringend opnieuw te worden gehuisvest. De Driemaster was echter gevestigd in een gebouw van nog geen 15 jaar oud. Desondanks is er voor gekozen om beide scholen te voorzien van nieuwe huisvesting.

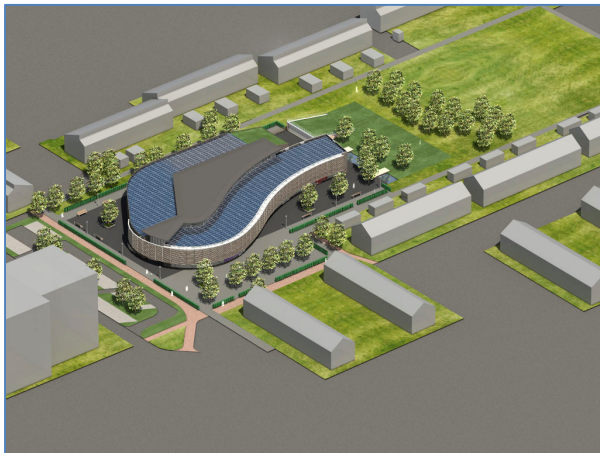
Door het recente bouwjaar van de Driemaster zag men zich geplaatst voor een bijzondere financiële uitdaging. Omdat slechts gedurende 15 jaar was afgeschreven had het pand nog een aanzienlijke boekwaarde. Hiervoor is een oplossing gevonden door te proberen de boekwaarde af te dekken met de verkoopopbrengst van het oude gebouw.

De plannen voor dit complex zijn tot stand gekomen op basis van de vijf uitgangspunten die de gemeente Assen hanteert, zoals die zijn beschreven in paragraaf 5.3.1. Het programma van eisen is opgesteld door Grontmij / Marktplan en is tot stand gekomen met behulp van input van de deelnemende partijen en de toekomstige gebruikers. Ook kinderen en inwoners van de wijk Pittelo hebben inspraak gehad.

In dit project speelt de betekenis van het gebouw in de stedelijke context een belangrijke rol. Een nadrukkelijk geformuleerd uitgangspunt is dat het complex van toegevoegde waarde moet zijn voor de gebruikers en de wijkbewoners. Vanuit deze gedachte maken ook diverse wijkvoorzieningen gebruik van het te realiseren gebouw. Bovendien levert de opzet van het complex speelruimte voor de buurt op, hetgeen goed past binnen de oorspronkelijke opzet van de wijk Pittelo.

Op het dak van het gebouw zullen zonnepanelen worden aangebracht om in een gedeelte van de eigen elektriciteitsbehoefte te kunnen voorzien en eventueel aan het elektriciteitsnet te kunnen terugleveren. Daarnaast zal worden gewerkt met warmte/koude opslag ten behoeve van de verwarming en klimaatbeheersing van het gebouw.

Vanzelfsprekend is het van de eerste gebruikservaringen afhankelijk of de gebruikers dat ook zo ervaren, het ligt echter voor de hand om te veronderstellen dat het hier gaat om een project dat zal voldoen aan de eisen zoals die door de gebruikers zijn gesteld in het programma van eisen. Daarbij zal naar verwachting worden voldaan aan de gestelde eisen ten aanzien van flexibel- en optimaal ruimtegebruik, alsmede de energieprestaties.



Afbeelding 5.2. De nieuwe Lichtbaak / Driemaster (Bron: De Lichtbaak)

5.3.2 Gemeente Emmen

De situatie in Emmen is vooral vanwege een tweetal redenen interessant. Deze redenen bestaan uit de afwijkende rolverdeling ten aanzien van onderwijshuisvesting en het krimpscenario waarvoor de gemeente zich gesteld ziet.

De rolverdeling bij onderwijshuisvesting is in de gemeente Emmen anders dan bij veruit de meeste andere gemeenten in Nederland, doordat de gemeente zelf nog het bevoegd gezag is. De gemeente is zelf het schoolbestuur. Daardoor speelt in deze gemeente, als het om openbaar basisonderwijs gaat, het onderscheid tussen juridisch eigendom en economisch eigendom niet, omdat de gemeente de volledige eigendom van de schoolgebouwen heeft.

In Emmen worden schoolgebouwen nog hoofdzakelijk monofunctioneel gerealiseerd. De ontwikkelingen om met behulp van multifunctionele accommodaties schaalvoordelen te realiseren is nog niet echt van de grond gekomen. De gemeente heeft daar tot nu toe niet het voortouw in genomen en ook andere partijen hebben daarvoor nog geen initiatieven genomen. Schoolbesturen zien in het bouwen van solitaire scholen als voordeel dat zij daardoor zelf bouwheer blijven.

Wanneer een huisvestingsbehoefte ontstaat neemt de betreffende schoolleiding doorgaans het voortouw. Doorgaans wordt deze actieve opstelling door de gemeente beloond en komen middelen beschikbaar. Volgens de heer Ten Hoor hoeft er “niet te worden getrokken” om de benodigde middelen van de gemeente beschikbaar te krijgen omdat deze goed wil omgaan met haar zorgplicht dienaangaande.

Schoolgebouwen worden in de gemeente Emmen afgeschreven over een periode van 60 jaar. Emmen beschikt over diverse scholen met een ouderdom van meer dan 60 jaar, het merendeel is echter gebouwd na 1980. De gemeente Emmen acht inzicht op de actuele marktwaarde of bedrijfswaarde niet relevant. Deze waarden spelen dan ook geen rol in de exploitatie en de financiering van de onderwijsgebouwen.

In Emmen is geen sprake van een visie of strategie ten aanzien van onderwijshuisvesting. Wel wordt een integraal huisvestingsplan gehanteerd, met behulp waarvan de instandhouding van de objecten is gepland.

Actuele behoeften bij schoolleiders in Emmen in zijn algemeenheid zijn flexibele, multifunctionele ruimten met een goed binnenklimaat. Ondanks de bevolkingsafname wordt nog geen rekening gehouden met de mogelijkheden voor hergebruik van de onderwijshuisvesting in de toekomst. Momenteel wordt onderwijsruimte die vrijkomt regelmatig opgevuld door buitenschoolse opvang.

5.3.2.1 De Bente

Deze case is bestudeerd op basis van diverse interviews en diverse documenten die door de direct betrokkenen beschikbaar zijn gesteld. De bronnen zijn weergegeven in bijlage 6.

Dit betreft een object dat thans in aanbouw is en dat in september 2011 zal worden opgeleverd. Het betreft een bvo van 1.020 m² waarvoor het genormeerd budget € 1.500.000,- bedraagt. De gemeente dekt de werkelijke kosten ten bedrage van € 2.400.000,-.

In de nieuwbouw zullen OBS de Bente en buurtvereniging de Viersprong worden gehuisvest, waarbij een aantal ruimten bedoeld is voor beide gebruikers. Hoewel het in de gemeente Emmen geen vast beleid is om multifunctionele huisvesting te realiseren bij een bouwopgave, is in dit geval door de gemeente een samenwerking tussen de school en de buurtvereniging geïnitieerd.

Uit de gehanteerde uitgangspunten blijkt dat men de voordelen van samenwerking vooral ziet in het realiseren van mogelijkheden voor tussenschoolse- en naschoolse opvang. De opvang kan, bij samenwerking, plaatsvinden in de ruimte van het buurtgebouw. Daarnaast heeft men voor ogen dat het nieuwe gebouw nadrukkelijk een buurtfunctie krijgt. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een “schoolplein” dat tevens betekenis krijgt als “buurtplein”.

Het programma van eisen besteedt geen speciale aandacht aan flexibiliteit of multifunctionaliteit van het te realiseren pand. In het PvE wordt zonder verdere specificatie een lijst van functies opgesomd waaraan het gebouw dient te voldoen.

Opvallend is voorts de eis van de schoolleiding dat gevraagd wordt om een eenvoudige “no-nonsense” uitstraling en een onderhoudsarme buitenschil. Vanuit de gebruiker worden geen expliciete eisen gesteld die vertaald kunnen worden in “waardestuwers” of “prestatie-indicatoren” (zie tabel 4.3 en 4.4) die van bijzondere betekenis zouden bij het opstellen van een vervangingswaardeberekening.

5.3.2.2 De Catamaran

Deze case is bestudeerd op basis van diverse interviews en diverse documenten die door de direct betrokkenen beschikbaar zijn gesteld. De bronnen zijn weergegeven in bijlage 6.

Dit object betreft een solitair schoolgebouw, ten behoeve van een school voor speciaal basisonderwijs. Met de bouw van deze school wordt in 2011 begonnen, waarna de oplevering naar verwachting in de loop van 2012 zal plaatsvinden. Het gebouw krijgt een bvo van 2.120 m², verdeeld over twee verdiepingen. Het normbedrag is € 3.500.000,- terwijl de werkelijke kosten inmiddels zijn begroot op € 4.500.000,-. Het college van B&W heeft hiervoor inmiddels de middelen toegezegd.

Het ligt in de bedoeling om deze school te bouwen conform de uitgangspunten van het schoolconcept “De andere basisschool”. De belangrijkste kenmerken voor een gebouw op basis van dat concept zijn: flexibiliteit, ruimtes ingericht voor specifieke activiteiten, buiten hoort erbij, te beïnvloeden door de gebruikers en esthetische kwaliteit.

Al deze kenmerken kunnen worden vertaald in “waardestuwers” of “prestatie-indicatoren” (zie tabel 4.3 en 4.4) waardoor deze factoren tot uitdrukking zouden kunnen komen in de vervangingswaarde. Voorts mag er op basis van de bouwregelgeving van worden uitgegaan dat het object in ieder geval aan de eisen ten aanzien van energieprestaties zal voldoen.

Afschrijvingen anders dan te voorzien door het verstrijken van tijd zullen zich hier uitsluitend voordoen als gevolg van ontwikkelingen die tijdens de bouw nog niet waren te voorzien. Te denken valt aan veranderde bouwmethoden of over- of ondercapaciteit door gewijzigde leerlingenaantallen.



Afbeelding 5.3. Nieuwbouw De Catamaran (Bron: gemeente Emmen)

5.3.3 Gemeente Leeuwarden

Zoals bij de meeste gemeenten in Nederland is het bevoegd gezag ten aanzien van het openbaar basisonderwijs overgedragen aan een zelfstandige rechtspersoon. Ook in Leeuwarden speelt daarom zowel ten aanzien van het openbaar als het bijzonder onderwijs de gebruikelijke rolverdeling waaruit de splitsing tussen de juridische eigendom en de economische eigendom voortvloeit.

Omstreeks 10 jaar geleden heeft de gemeente op basis van de opgave ten aanzien van onderhoud en nieuwbouw van onderwijshuisvesting een financieel kader opgesteld. Hiervoor is uit de algemene middelen van de gemeente geld beschikbaar gekomen. De financiële middelen die op basis daarvan beschikbaar waren gesteld zijn inmiddels verbruikt. Momenteel heeft de gemeente geen bestedingsruimte ten aanzien van onderwijshuisvesting.

De komende twee jaren worden door de gemeente gebruikt om de stand van zaken voor het primair onderwijs opnieuw in kaart te brengen. De aandacht gaat daarbij uit naar de spreiding van de scholen, de leerlingenstromen, op basis waarvan de opgaven voor sloop en nieuwbouw in kaart worden gebracht. Naar verwachting zal hieruit een investeringsprogramma volgen dat vanaf 2013 leidend zal zijn voor de gemeente.

In Leeuwarden wordt voor schoolgebouwen een afschrijvingsperiode van 40 jaar gehanteerd, die in een aantal gevallen is opgerekt tot 60 jaar. Bij nieuwbouw van scholen moet het bouwplan volgens de gemeente leiden tot een toekomstbestendig, duurzaam, passend en flexibel gebouw. Met de flexibiliteit wordt bedoeld op de mogelijkheid om het gebouw na verloop van een aantal jaren eventueel een andere functie te kunnen geven. Het is niet zo dat op deze gronden extra financiële middelen beschikbaar zullen komen.

Hoewel vanuit de gemeente wordt beaamd dat waarde wordt gerealiseerd met een gebouw dat aan de eisen en wensen van leerlingen en leerkrachten als zijnde de gebruikers voldoet, is er geen visie of beleid waaruit uitgangspunten of normen voor waardestuwers of prestatie indicatoren kunnen worden afgeleid. In de optiek van de heer Weidgraaf en mevrouw Ritsema is de waarde van de schoolgebouwen niet zo relevant: "je kunt er niet zoveel mee".

5.3.3.1 De Michaelschool

Deze case is bestudeerd op basis van diverse interviews en diverse documenten die door de direct betrokkenen beschikbaar zijn gesteld. De bronnen zijn weergegeven in bijlage 6.

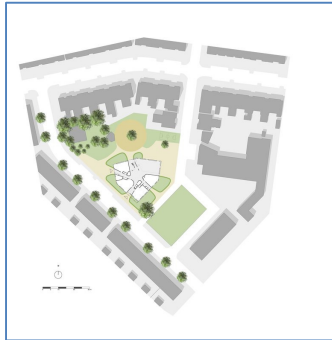
Dit betreft een school voor bijzonder onderwijs. Zoals gebruikelijk bij de scholen voor bijzonder onderwijs trad het schoolbestuur op als bouwheer en verkreeg daardoor de juridische eigendom. Het betreft hier een acht-groepige school volgens het "Vrije school concept".

Het bevoegd gezag van de Michaelschool wordt gevormd door de Stichting Vrije Scholen Friesland. Dit bestuur bestaat uit een team van ouders die zich vrijwillig inzetten voor de belangen van de school (Michaelschool Vrije School Leeuwarden, 2011). De Michaelschool is de enige basisschool in Friesland volgens het vrije school concept.

Het schoolgebouw is opgeleverd in 2010. De vorm en indeling van het schoolgebouw zijn geïnspireerd op de onderwijsvisie van de school. Deze visie is door het schoolbestuur vertaald in de eis dat een duurzaam, kwalitatief goed en gezond gebouw moest worden gerealiseerd.

Dit heeft geleid tot wat de architect noemt een school met een avontuurlijk interieur en een ingetogen exterieur, waarin daglicht een belangrijke rol speelt (BNA, 2011). Het ontwerp heeft geleid tot een flexibel te gebruiken gebouw dat verkeers- en gebruiksruimten “in elkaar laat grijpen”. Daardoor zijn extra gebruiksmogelijkheden ontstaan.

Vanwege de ruimte die het school concept vraagt heeft de gemeente extra budget beschikbaar gesteld. Dit betekent dat een oppervlakte van 1.245 m² gebouwd kon worden terwijl een school met acht groepen normaal gesproken aanspraak zou kunnen maken op een oppervlakte van 1.130 m². Hierbij heeft tevens een rol gespeeld dat deze extra ruimte ook al aanwezig was in het vorige gebouw waarin de Michaelschool was gevestigd.



Afbeelding 5.4. Terreinoverzicht Michaelschool (Bron: Onix Architecten)

Door de extra ruimtebehoefte heeft de gemeente het normbudget verhoogd van €1.642.100,- naar € 1.780.200,-. De gemeenteraad verhoogde dit bedrag nogmaals omdat de daadwerkelijke bouwrijzen hoger lagen dan de normbedragen en doordat men het bouwproject op het vlak van duurzaamheid wilde bekronen met een warmtepomp. In totaal was voor de bouw van de school een bedrag van € 2.100.000,- inclusief BTW beschikbaar.

Bijzonder aan dit project is tevens dat het is gerealiseerd op de plaats van een schoolgebouw dat voorheen gebruikt werd door een andere school. Dit gebouw was ondanks het relatief recente bouwjaar in een dusdanig slechte staat dat het moest worden afgebroken. Deze situatie had een negatieve invloed op de beleving van de directe omgeving.

Door de Michaelschool heeft de wijk een object met uitstraling terug gekregen. De wijk heeft nu een representatief gebouw dat wordt gebruikt door leerlingen afkomstig uit de gehele provincie. Op initiatief van de school zijn bovendien initiatieven ontplooid om buitenruimte bij de school te realiseren die ook voor de buurt van betekenis kan zijn. Zo is een pannaveldje gerealiseerd op de uitlaatplaats voor honden, die voorheen voor overlast zorgde.

De geformuleerde kenmerken ten aanzien van ruimtebehoefte, duurzaamheid en functionaliteit zouden kunnen worden vertaald in “waardestuwers” of “prestatie-indicatoren” (zie tabel 4.3 en 4.4.) waardoor deze factoren tot uitdrukking zouden kunnen worden gebracht in de vervangingswaarde. Gezien de nadrukkelijke wens van het schoolbestuur om maatregelen voor een gezonder binnenklimaat te nemen mag er van uit worden gegaan dat het object voldoet aan de eisen ten aanzien van energieprestaties en luchtkwaliteit.

Afschrijvingen anders dan te voorzien door het verstrijken van tijd zullen zich hier uitsluitend voordoen als gevolg van ontwikkelingen die tijdens de bouw nog niet waren te voorzien. Te denken valt aan veranderde bouwmethoden of over- of ondercapaciteit door gewijzigde leerlingenaantallen

5.4 Resultaten

Alvorens nader in te gaan op de verwachtingen die in de slotparagraaf van hoofdstuk 4 zijn geformuleerd, zullen in deze paragraaf de uitkomsten van de case study's in hun algemeenheid worden beschouwd. Daarbij zullen de, op basis van de gehanteerde vragenlijst, meest opvallende overeenkomsten en verschillen worden weergegeven.

Waar mogelijk en waar nodig zal hieronder worden verwezen naar het vraagnummer uit de topiclijst die is weergegeven in tabel 5.2. Een aantal vragen komt hieronder niet specifiek aan de orde omdat deze niet specifiek hebben bijgedragen aan het toetsen van de verwachtingen of omdat deze een beeldvormend karakter hadden.

Overeenkomsten tussen de cases

In geen van de gemeenten is sprake van doordecentralisatie (zie paragraaf 3.2). Dit betreft vraag 2 uit de topiclijst voor de interviews. Dit betekent dat deze gemeenten zelf de middelen besteden en dat deze niet worden overgedragen aan de schoolbesturen. Geen van de gemeenten beschikt over een integraal huisvestingsplan (Vraag 3).

Daar waar nodig wordt bij de nieuwbouw van scholen in de drie betrokken gemeenten gewerkt met externe adviesbureau's (vraag 4). Meestal wordt wel externe advies ingewonnen, omdat ervaring met scholenbouw ontbreekt (vraag 10.). De bouwheer schakelt daarbij de adviseurs in. In vier van de cases was het schoolbestuur bouwheer. In de vijfde case, dit betreft de MFA Pittelo, trad de gemeente op als bouwheer en schakelde de gemeente in die hoedanigheid een adviesbureau in.

In alle onderzochte cases zijn de nieuwbouwplannen voor de scholen geïnitieerd door de schoolbesturen (vraag 6, 7 en 18). Een bijzondere positie is daarbij weggelegd voor één van de scholen die straks gehuisvest zal zijn in de MFA Pittelo, omdat deze school ondanks het ontbreken van een huisvestingsopgave is uitgenodigd om deel te nemen (vraag 17, 18).

De programma's van eisen van de scholen zijn allemaal tot stand gekomen door inbreng van schoolbesturen, schoolleiding en de uiteindelijke gebruikers (vraag 8, 9 en 13). De inbreng van de gemeente is doorgaans beperkt (vraag 7 en 12). Uiteindelijk zijn het derhalve de schoolbesturen die bepalen wat er gebouwd wordt, e.e.a. vanzelfsprekend binnen de financiële kaders die van gemeentewege beschikbaar worden gesteld.

Ten aanzien van alle cases die zijn onderzocht is gebleken dat de betrokken gemeenten, indien nodig, zonder problemen in positieve zin afwijken van de normbedragen voor de investeringen in onderwijshuisvesting (vraag 11, 27 en 28). Op basis van de verkregen informatie is geen verband vast te stellen tussen de inzet van adviesbureaus en het beschikbaar krijgen van extra middelen (vraag 19).

Opvallend is dat in de gemeente Assen nadrukkelijk valt te constateren dat voor schoolgebouwen het kostenplaatje wordt aanvaard dat hoort bij de overwegingen die de betrokkenen maken ten aanzien van toekomstbestendigheid, samenwerking, duurzaamheid en de betekenis in de stedelijke context (vraag 20 en 28).

Dat de gemeente Emmen bereid is om meer in schoolgebouwen te investeren dan de normbedragen vloeit eigenlijk uitsluitend voort uit overwegingen ten aanzien van duurzaamheid. In de andere gemeenten is dat naast verschillende andere redenen een argument voor extra uitgaven (vraag 20, 28).

Afwegingen tussen de belangen van het schoolbestuur en de gemeente leiden in de drie gemeenten eigenlijk nooit tot discussie (vraag 14, 15 en 16). De wensen van de schoolbesturen geven doorgaans de doorslag als die binnen het gestelde budget kunnen worden gerealiseerd. Wil men meer dan budgettair mogelijk is dan zal bij de gemeente moeten worden aangeklopt voor extra middelen. De gemeente kan in die gevallen de afweging maken: wel of geen extra budget beschikbaar stellen.

Ten aanzien van schoolgebouwen achten de gemeenten uitsluitend de boekwaarde, de herbouwwaarde en de WOZ-waarde relevant (vraag 21). Zicht op de actuele marktwaarde of bedrijfswaarde acht geen van de drie gemeenten relevant. Deze waarden spelen geen rol in de exploitatie en de financiering van de onderwijsgebouwen.

Bovendien gaat van deze waarden geen invloed uitgaat op de relevante kasstromen (vraag 25). Deze kasstromen bestaan uit afschrijvingen en de kosten voor groot onderhoud. Voor de schoolbesturen als gebruikers bestaan deze kasstromen uit de exploitatielasten, waarbij gedacht moet worden aan energiekosten, klein onderhoud, verzekeringen, etc.

Tevens is gebleken dat geen van drie gemeenten een visie of strategie hanteren op basis waarvan een sturingsinstrument kan worden toegepast (vraag 23). Het is betrekkelijk eenvoudig om waarde-stuw-ers en prestatie-indicatoren af te leiden uit de opzet van de vervangingswaardemethode. Op basis daarvan zou eenvoudig een instrument kunnen worden ontwikkeld om op de waarde van onderwijshuisvesting te sturen. Nu wordt dat niet gedaan omdat gemeenten het sturen op waarde niet relevant vinden vanwege het feit dat de actuele waarde geen rol speelt in de huidige exploitatiemodellen.

Hoewel in alle onderzochte cases sprake is van extra bestedingen ten opzichte van de normbedragen, heeft in geen enkel geval het waardeverhogende effect een rol gespeeld. Geen van de betrokken gemeenten of schoolbesturen kent veel betekenis toe aan de werkelijke waarde van het gebouw, hetgeen eveneens is toe te schrijven aan het feit dat voor de actuele waarde van schoolgebouwen in de exploitatiemodellen geen rol is weggelegd.

Verschillen tussen de cases

De drie benaderde gemeenten hebben niet allemaal dezelfde organisatie ten aanzien van scholenbouw (vraag 1). In de gemeente Assen is geconstateerd dat de scholenbouw wordt gerealiseerd vanuit een vastgoedafdeling, waarbinnen deskundigheid aanwezig is op het gebied van onderwijs. In Leeuwarden valt scholenbouw onder de afdeling Welzijn. In Emmen is de gemeente, waar het de openbare basisscholen betreft, volledig eigenaar van de schoolgebouwen, omdat de gemeente zelf het bevoegd gezag vormt.

De gelijke bereidheid van de gemeenten Assen en Emmen om extra te investeren in onderwijshuisvesting is opvallend. Assen heeft, in tegenstelling tot de omliggende Drentse gemeenten te maken met groeiende inwonertallen, terwijl in Emmen rekening moet worden gehouden met krimpscenario's (vraag 26). Desondanks wordt bij de thans te realiseren huisvesting nog geen concrete aandacht besteed aan mogelijke gebruiksalternatieven.

Daarentegen doet zich in Leeuwarden de situatie voor dat de komende twee jaren vanwege het ontbreken van de financiële middelen niets meer kan worden geïnvesteerd in onderwijshuisvesting. Dit ondanks het feit dat voor de Michaelschool nog kort geleden een hoger bedrag dan het normbudget beschikbaar kon worden gesteld.

Waar de gemeente Assen in beginsel alleen nog multifunctionele schoolgebouwen wil realiseren, zien de beide andere gemeenten daartoe veel minder mogelijkheden. Zo laat de gemeente Assen weten de samenwerking tussen de gebruikers van een accommodatie door middel van het gebouw te willen afdwingen. Leeuwarden en Emmen nemen juist niet het voortouw tot samenwerking en laten initiatieven daarvoor over aan de andere betrokkenen.

Er is geen verband te leggen tussen de inzet van externe adviseurs en het beschikbaar komen van extra middelen (vraag 4 en 19). Niet bij alle cases is een adviesbureau betrokken geweest, terwijl wel in alle gevallen meer kon worden uitgegeven dan de normbedragen. Ook ten aanzien van de bouwprojecten waarbij wel een adviesbureau werd ingeschakeld is niet vast komen te staan dat dit invloed heeft gehad op de beschikbare middelen.

De gemeente Leeuwarden stelt in beginsel, in grote lijnen hetzelfde als de gemeente Assen, eisen ten aanzien van toekomstbestendigheid en duurzaamheid. Leeuwarden hanteert echter in tegenstelling tot Assen wel de voorwaarde dat dit binnen de financiële kaders gerealiseerd moeten worden.

Een ander verschil is dat in Leeuwarden nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheden om het schoolgebouw na verloop van een aantal jaren een andere functie te kunnen geven. In de beide andere gemeente speelt dit argument niet.

In de navolgende paragraaf zullen de weergegeven resultaten in verband worden gebracht met de verwachtingen ten aanzien van de cases.

5.5 Conclusie casestudy's

In de vorige paragraaf zijn in grote lijnen de resultaten van de case study's weergegeven. In deze paragraaf zullen op basis daarvan de verwachtingen worden getoetst die in het slot van hoofdstuk 4 zijn geformuleerd.

Nadat de verwachting kernachtig is aangehaald zal vervolgens, op basis van de resultaten zoals die in paragraaf 5.4. zijn weergegeven, worden onderbouwd of de verwachtingen door het onderzoek al dan niet worden bevestigd. In deze paragraaf worden derhalve de uitkomsten van de case study's slechts kort aangehaald.

1. *De verwachting is dat gemeenten niet geïnteresseerd zijn in de waardeontwikkeling en de vastgoedwaarde van individuele schoolgebouwen omdat deze waarden geen rol spelen bij de exploitatie en financiering van de onderwijshuisvesting.*

De eerste verwachting is door het onderzoek bevestigd. De waarde (te bepalen op basis van de vervangingswaardemethodiek) speelt voor zowel de gemeente als het schoolbestuur geen enkele rol. Ten behoeve van de exploitatie is uitsluitend de boekwaarde van belang. De actuele waarde speelt ook voor financieringsmogelijkheden geen enkele rol. Bij één van de interviews werd letterlijk de opmerking gemaakt: "de actuele waarde van vastgoed, daar kunnen we niet zoveel mee".

2. *Verwacht wordt dat er een verschil van inzicht en belangen bestaat tussen de gemeente als financier van het schoolgebouw enerzijds en het schoolbestuur en de individuele gebruikers van het pand anderzijds.*

Deze verwachting kan na het onderzoek worden verworpen. In alle betrokken cases is de onderwijshuisvesting gerealiseerd op basis van een programma van eisen dat door de

schoolbesturen zelf is opgesteld, zonder dat daarop vanuit de gemeente, anders dan van adviserende aard, invloed is uitgeoefend. Een belangentegenstelling werd door de betrokken partijen niet als zodanig herkend.

- 3. De functionaliteit van een schoolgebouw zal door het hanteren van de diverse normen en mogelijk door onvoldoende deskundigheid bij de gebruikers naar verwachting door gemeenten anders beoordeeld dan door schoolbesturen en/of de uiteindelijke gebruikers.*

Het onderzoek heeft voor deze verwachting geen bevestiging opgeleverd. Voor zover bij de schoolleiding als uiteindelijke gebruikers sprake is van onvoldoende deskundigheid wordt dit ondervangen door de aanwezige kundigheid vanuit de schoolbesturen en/of door een externe adviseur aan te trekken.

Bovendien worden in de praktijk geen normen gehanteerd ten aanzien van de functionaliteit van een schoolgebouw in de zin van de waardestuwens of prestatie-indicatoren zoals weergegeven in tabel 4.3 en 4.4.

- 4. Naar verwachting zal van vastgelegde streefwaarden in de meeste gevallen geen sprake zijn. Van waardesturing zoals hiervoor gedefinieerd zal naar alle waarschijnlijkheid dan ook geen sprake zijn. Waar een gemeente de bereidheid heeft om extra budget beschikbaar te stellen voor scholenbouw zal dit gebaseerd zijn op incidentele afwegingen.*

Ook deze verwachting is door de case study's bevestigd. In geen van de drie gemeenten was sprake van vastgelegde streefwaarden ten aanzien van de waardestuwens en prestatie-indicatoren zoals die zijn benoemd in tabel 4.3 en tabel 4.4. Behalve de constatering dat waardesturing om die reden niet kan worden toegepast is tevens duidelijk geworden dat inzicht in de actuele waarde van vastgoed op basis van de vervangingswaardemethodiek momenteel niet relevant wordt geacht.

Ten aanzien van alle cases is duidelijk geworden dat de betrokken gemeenten ten opzichte van de genormeerde bedragen extra budget beschikbaar hebben gesteld. Zoals is gebleken is dit in alle gevallen op basis van individuele afwegingen gebeurd.

- 5. Naar verwachting zullen gemeenten in bepaalde gevallen bereid zijn om extra middelen beschikbaar stellen in verband met de waarde die het schoolgebouw aan de omgeving toevoegt.*

Deze verwachting kan ten dele worden bevestigd. Ten aanzien van de Michaelschool en de MFA in Pittelo is dit met zoveel woorden door de betrokkenen benoemd. De betreffende extra middelen zijn ook niet uitsluitend afkomstig uit het onderwijsbudget van de gemeenten. Ook bijdragen van bijvoorbeeld de provincie of uit het budget voor wijkvoorzieningen zijn deze gevallen denkbaar.

Hiermee zijn de conclusies ten aanzien van de verwachtingen bij de case study's weergegeven. In het volgende hoofdstuk zullen op basis daarvan de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de centrale vraagstelling worden weergegeven.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het voorliggende onderzoek is aangevangen met de doelstelling om een overzicht te bieden van de mogelijkheden om bij het bouwproces van een schoolgebouw voor primair onderwijs op waarde te sturen, opdat de kwaliteit van het gebouw en daarmee het onderwijsproces wordt vergroot zodat kan worden gekomen tot een doelmatiger besteding van overheidsgeld.

Daarbij heeft de navolgende vraagstelling centraal gestaan:

“In hoeverre kan onder de huidige wet- en regelgeving op waarde worden gestuurd bij het realiseren van huisvesting voor primair onderwijs.”

In dit hoofdstuk zal het onderzoek worden afgesloten met de conclusies en aanbevelingen, waarin wordt teruggekomen op de centrale vraagstelling. De laatste paragraaf bevat een reflectie op het onderzoeksproces

6.1 Conclusies

De conclusies die dit onderzoek heeft opgeleverd kunnen worden onderverdeeld naar de twee delen waaruit het begrip waardesturing bestaat: “waarde” en “sturing”. Hierna zal om te beginnen worden ingegaan op de resultaten van het onderzoek uitgaande van de betekenis die aan het begrip “waarde” in het kader van onderwijshuisvesting kan worden toegekend. Vervolgens zal het begrip “sturing” in relatie tot onderwijshuisvesting worden behandeld.

Waarde

In hoofdstuk 3 hebben we kennis gemaakt met de specifieke rolverdeling tussen de gemeente en de schoolbesturen als de betrokken partijen bij onderwijshuisvesting. Het onderscheid tussen de juridische eigendom van schoolbesturen en de economische eigendom van de gemeente plaatst de waarde die aan het vastgoed kan worden toegekend in een bijzonder perspectief.

Op basis van de literatuurstudie is reeds duidelijk geworden dat er, mede door de specifieke rolverdeling ten aanzien van onderwijshuisvesting, voor waardesturing in de strikte zin geen reële mogelijkheden zijn.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat ten aanzien van de waarde die onderwijsvastgoed voor de gebruiker vertegenwoordigt iets bijzonders aan de hand is. Zeker in vergelijking met courant vastgoed, zoals bijvoorbeeld een kantoorgebouw of winkel, in welke gevallen het doorgaans immers loont om de huurder/gebruiker “in de watten” te leggen, omdat dit risico’s inperkt en daarmee de waarde van de belegging doet toenemen. De toegevoegde gebruikerswaarde is voor onderwijshuisvesting echter niet te vertalen in een voordeel voor de gemeente als (economisch) eigenaar. De gemeente ontvangt van het schoolbestuur als gebruiker immers geen vergoeding voor het beschikbaar stellen van de schoolgebouwen. Bovendien beschikt een schoolbestuur niet zelf over de middelen om extra te investeren in gebruikerswaarde.

In de huidige rolverdeling is de verhoogde gebruikerswaarde van een schoolgebouw op zich geen argument om extra te investeren. In alle onderzochte cases is gebleken dat extra middelen beschikbaar werden gesteld, zelfs zonder dat het daarvoor nodig was om een hogere vastgoedwaarde aan te tonen. Het beeld is ontstaan dat de extra investeringen ten opzichte van de normbedragen vooral op grond van actuele politieke thema’s zoals duurzaamheid worden gerechtvaardigd.

Ten aanzien van waarde van vastgoed als kapitaalgoed is aan de hand van de interviews vastgesteld dat de waarde op objectniveau voor een gemeente niet erg relevant is. De initiële investering in een object komt als boekwaarde in de boeken terecht en wordt in een vaste periode van doorgaans 40 jaar afgeschreven. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien is de boekwaarde slechts afhankelijk van de initiële investering en de afschrijvings-systematiek. In het onderzoek is geen relatie naar voren gekomen tussen de afschrijvingssystematiek en de kwaliteit van het betreffende gebouw. Wel is gebleken dat ten aanzien van de afschrijvingstermijn door gemeenten een beleidskeuze wordt gemaakt.

In ieder geval in de gemeenten waarin de case study's hebben plaatsgevonden wordt bij het realiseren van onderwijshuisvesting doorgaans wel rekening gehouden de waarden die een schoolgebouw toevoegt aan de samenleving en met de waarde die een schoolgebouw aan de gebouwde omgeving toevoegt. De op de gemeente rustende zorgplicht ten aanzien van de huisvesting van onderwijs wordt breed uitgelegd. Daarbij denkt men echter niet expliciet aan de waardetoeename van de omliggende objecten in financiële zin.

Waardesturing

Gebleken is dat een instrument voor waardesturing uitstekend ontwikkeld kan worden. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van een taxatiemethodiek gebaseerd op de vervangingswaarde of bedrijfswaarde. De factoren op basis waarvan de technische- en functionele veroudering moeten worden bepaald kunnen uitstekend als waardestuwende en prestatie-indicatoren worden gezien.

In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan om sturingsinstrumenten op de vastgoedwaarde te kunnen toepassen. Deze voorwaarden houden in dat de gemeente dien te beschikken over een strategie of visie, waarin de uitgangspunten ten behoeve van de benodigde waardestuwende of prestatie-indicatoren moeten worden vastgelegd. Gebleken is dat aan deze vereiste in de praktijk niet wordt voldaan.

In één van de onderzochte cases werd voor de scholen een zogenaamd "integraal huisvestingsplan" gehanteerd. Daaraan bleek echter meer de betekenis van een meerjaren onderhoudsplan toe te komen. Prestatie indicatoren en waardestuwende zoals bedoeld in dit onderzoek kunnen daaraan vanzelfsprekend niet worden getoetst.

Bovendien is gebleken dat de waarde van vastgoed op objectniveau geen rol speelt in de financiële huishouding van gemeenten. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat gemeenten hun vastgoed dienen te activeren tegen de historische kostprijs, waarop vervolgens jaarlijks wordt afgeschreven. Ten aanzien van de afschrijving worden los van de kwaliteit van de individuele vastgoedobjecten beleidskeuzes gemaakt.

Duidelijk is gebleken dat in de vijf onderzochte cases in alle gevallen ruimschoots meer middelen beschikbaar werden gesteld dan de vastgestelde normbedragen. In al deze gevallen zijn deze middelen beschikbaar gekomen zonder dat de relatie werd gelegd met de actuele waarde van het gebouw. Ten aanzien van deze cases had waardesturing als instrument niets toegevoegd.

Uit de case study's kan worden geconcludeerd dat bij alle onderzochte cases vrij eenvoudig een relatie is te leggen tussen de geformuleerde wensen uit de programma's van eisen en de aspecten waarop een vervangingswaardeberekening dient te worden gebaseerd. In die zin is een bevestiging van het model zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 4 (figuur 4.1.) gevonden.

Dit model heeft echter geen rol kunnen spelen bij het leggen van verklarende verbanden tussen de extra uitgaven en waardesturing omdat aan de actuele waarde van (onderwijs) vastgoed binnen de geldende boekhoudregels geen betekenis toekomt.

Het antwoord op de centrale vraagstelling moet daarom luiden dat het onder de huidige wet- en regelgeving niet voor de hand ligt om te sturen op de vastgoedwaarde van onderwijshuisvesting. In die zin kan in het hanteren van sturingsinstrumenten ten aanzien van de vastgoedwaarde bij het realiseren van huisvesting van primair onderwijs vooralsnog geen middel worden gevonden om te komen tot een betere wijze van de besteding van overheidsmiddelen.

6.2 Aanbevelingen

Het voorliggende onderzoek is in de inleiding gekwalificeerd als een verkennend onderzoek. Dit heeft er toe geleid dat een beperkt aantal praktijksituaties in het onderzoek is betrokken. De uitkomsten van de case study's zijn, mede gezien het feit dat daarbij slechts drie gemeenten zijn betrokken, niet zonder meer generaliseerbaar.

Er is een beperkt aantal cases onderzocht, waarbij in alle gevallen boven de genormeerde bedragen werd geïnvesteerd. Gemeenten kunnen verschillend omgaan met hun zorgplicht ten aanzien van onderwijshuisvesting. Daarom is het beeld dat uit de case-study's is ontstaan mogelijk niet representatief. Dit temeer omdat het beeld dat uit de bestudeerde cases volgt niet strookt met het meer algemene, landelijk beeld dat bijvoorbeeld door de PO-raad en de Rijksbouwmeester wordt geschetst.

Het gevonden model biedt wellicht mogelijkheden om, ook al onder de huidige wet- en regelgeving, de kwaliteit die door de gebruikers van het onderwijsvastgoed wordt ervaren te monitoren. Mogelijk is een dergelijk instrument bruikbaar om te bepalen of en wanneer scholen in aanmerking komen voor vervangende nieuwbouw.

Aanbevolen wordt tevens om de in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorgeschreven afschrijvingssystematiek tegen het licht te houden. Wellicht is een andere benadering of interpretatie denkbaar op basis waarvan de waarde van schoolgebouwen op basis van de actuele waarde geactiveerd kan worden.

Interessant is zeker de constatering dat alle gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken hun zorgplicht ten aanzien van de huisvesting van primair onderwijs hoog opnemen en daarvoor zonder uitzondering meer budget beschikbaar hebben gesteld dan de normbedragen die door de Vereniging Nederlandse Gemeenten zijn vastgesteld.

In het verlengde daarvan is een aanbeveling om op grotere, landelijke schaal "best-practices" ten aanzien van de uitgaven van onderwijshuisvesting in kaart te brengen. Het belang daarvan bestaat uit de lering die de beleidsmakers uit andere gemeenten daaruit mogelijk kunnen trekken.

6.3 Reflectie op het onderzoeksproces

Een terugblik op het onderzoek leert dat gesproken kan worden van een zeer leerzame periode. Leerzaam op het gebied van vormgeven en uitvoeren van een onderzoek en leerzaam ten aanzien van onderwijshuisvesting. Daarbij is het lastig geweest om naast de andere activiteiten voldoende tijd te vinden om gestructureerd aan het onderzoek te werken.

Het heeft steeds in de bedoeling gelegen om een verkennend onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van waardesturing bij de huisvesting van primair onderwijs. Het onderzoek is opgepakt vanuit het idee dat het voor de hand ligt om een verband te veronderstellen tussen de waarde van vastgoed en de middelen die men bereid is om daarvoor uit te geven.

Vanuit die gedachte is een theoretisch kader opgebouwd dat heeft geresulteerd in een model dat de relatie weergeeft tussen de investeringen en de waarde van het vastgoed. De gedachte was om de gevonden verbanden te toetsen aan de gang van zaken in een aantal praktijkcases. Deze opzet bleek in de fase waarin de cases daadwerkelijk werden bestudeerd niet geheel gelukkig gekozen.

Uit de case study's is naar voren gekomen dat in de programma's van eisen voldoende aanknopingspunten zijn te constateren die als waardestuwende of prestatie-indicatoren kunnen worden gebruikt en dat deze factoren uitstekend kunnen worden gebruikt binnen een vervangingswaardeberekening.

Tevens is echter gebleken dat gemeenten vooralsnog niet geïnteresseerd zijn in de actuele waarde van de onderwijshuisvesting. Bovendien is gebleken de betekenis van waardesturing als instrument om een hoger budget dan het normbedrag te rechtvaardigen beperkt is. Gemeenten hebben, ook los van een instrument als waardesturing, voldoende mogelijkheden en beleidsvrijheden om meer aan onderwijshuisvesting uit te geven dan de normbedragen.

Nu valt te constateren dat een case study als eerste verkenning voor de toepassing van waardesturing bij onderwijshuisvesting niet de verwachte resultaten heeft opgeleverd. Achteraf had het meer voor de hand gelegen om één en ander te toetsen op een hoger beleidsniveau in plaats van het nu onderzochte operationele niveau.

Een verkennend onderzoek in dit stadium had wellicht beter kunnen worden gebaseerd op de Delphi-techniek (Verschuren e.a. P. , 2007), waarbij in meerdere ronden diverse deskundigen op het gebied van onderwijshuisvesting over dit onderwerp hadden kunnen worden geconsulteerd. Op die wijze had toetsing van het gevonden model vanuit meerdere invalshoeken kunnen plaatsvinden en had het, door de invloed van de antwoorden van de geraadpleegde deskundigen, wellicht zinvolle aanpassingen moeten ondergaan.

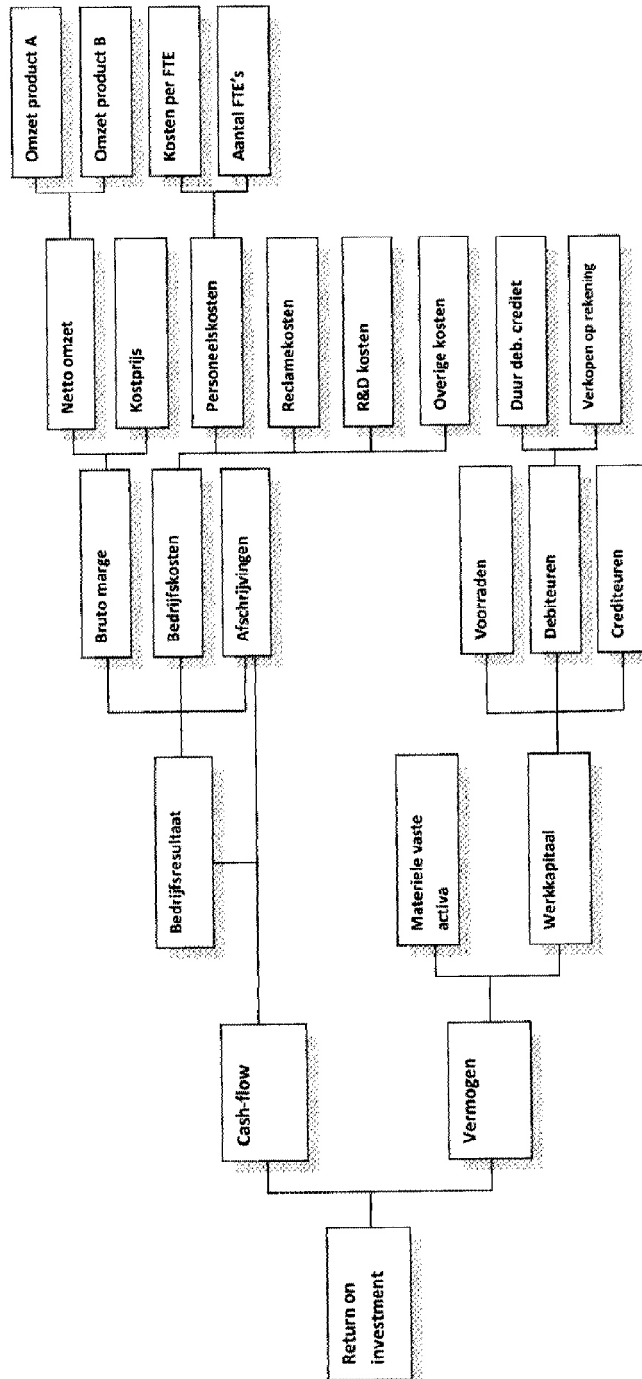
Literatuurlijst

- Ahaus e.a., D. I. (2001). *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*. Apeldoorn: Projectgroep Bedrijfskunde TNO.
- Atelier Rijksbouwmeester. (2009). *Gezond en goed, Scholenbouw in topconditie*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.
- Baarda, B. (2009). *Dit is onderzoek!* Groningen / Houten: Noordhoff Uitgevers bv.
- Bbn Adviseurs. (2010). *Bouwen van onderwijsinstellingen*. Houten: Sdu Uitgevers BV.
- BNA. (2011). Retrieved maart 17, 2011, from [gebouwvanhetjaar.nl](http://www.gebouwvanhetjaar.nl): http://www.gebouwvanhetjaar.nl/prijsvraag/preview.php?prijsvraag_name=prijsvraag1.
- Brouwer, J. (2009). Waardemakers in de wijk. *Real Estate Magazine*, nr 66, blz 13 - 16.
- Coeterier, J. (2000). *Hoe beleven wij onze omgeving?* Wageningen: Alterra.
- de Kam e.a., G. (2008). *De krachten en het spel (Gereedschapskist Wijken van Waarde)*. Rotterdam: De Kei.
- Grontmij / Marktplan. (2008). *Programma van Eisen MFA Pittelo in zeven pijlers*. Houten.
- Heiltjes e.a., H. (2008). "Normvergoeding scholenbouw oorzaak van inferieure huisvesting en hoge exploitatielasten". *Schoolfacilites* , 8 en 9.
- Hoepel e.a., H. (2009). Zicht op de omslag in zorgvastgoed. *Real Estate Magazine*, nr. 63, blz. 17-21.
- Hoffius e.a., R. (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.
- Hofmeijer e.a., J. (2009). *Handboek Jaarrekening Gemeenten 2009*. Rotterdam: Deloitte.
- Holt e.a., D. (2009). Gedachteoefening of Breekijzer. *Real Estate Magazine* , nr. 65, blz. 43-45.
- Ingenieursbureau Het Noorden. (2003). *Programma van Eisen (definitief) Nieuwbouw 3e en 4e basisschool Wijk Kloosterveen te Assen*. Groningen.
- Jager e.a., E. (2005). De Value Based Scorecard: Integratie van BSC en VBM. *Finance & Control* , februari, blz. 40 - 45.
- Keeris, W. (2009). Waarderen van vastgoed, geen chocola van te maken. *Real Estate Magazine*, 52-54.
- Keeris, W. (2006). Moment 0 De basis voor de waarde van vastgoed: de marginal utility theory. *Real Estate Magazine* , nr. 48, blz. 29 - 35.
- Keeris, W. (1997). *Vastgoed beheer lexicon: begrippen, omschrijving, toelichting*. Den Haag: Ten Hagen Stam.
- Keeris, W. (2009). Waarderen van Vastgoed (4) Waar gaat het over? Kijken door een gaatje in de schutting! *Real Estate Magazine* , nr. 46, blz. 46-48.

- Koster e.a., d. J. (1999, oktober 13). *Value Based Scorecard (Performance Management)*. Retrieved juli 18, 2010, from Managementsite.nl: <http://www.managementsite.nl/232/performance-management/value-based-scorecard.html>.
- Leent, M. v. (september 2009). SCS: "Bouwkostennormen onderwijshuisvesting niet verhogen maar afschaffen". *Schoolfacilities* , 12-13.
- Michaelschool Vrije School Leeuwarden. (2011). Retrieved maart 17, 2011, from [michaelschoolleeuwarden.nl](http://www.michaelschoolleeuwarden.nl): <http://www.michaelschoolleeuwarden.nl/schoolgids/3>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2010). *Kerncijfers 2005 - 2009 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Openbare School voor Speciaal Basisonderwijs De Catamaran. (2007). *SBO De Catamaran, Vervangende huisvesting*. Emmen.
- Peters, I. (2008). Maatschappelijk vastgoed: rendement gegarandeerd? *Real Estate Magazine* , nr. 60, blz 40-43.
- PORaad. (2010). *PO-Raad Nieuws*. Retrieved november 9, 2010, from http://www.poraad.nl/index.php?p=19641&nieuws_id=483035.
- Rebel Advisory. (2010). *Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen*. Rotterdam.
- Ruimtelijk planbureau. (2006). *De prijs van de plek*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Schraven e.a., m. J. (2009). *Schoolgebouw te huur*. Den Haag: Service Centrum Scholenbouw.
- Schraven, m. J. (1997). *Decentralisatie door "door"decentralisatie*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Schraven, m. J. (2009). *Doordecentralisatie van taken en middelen in de onderwijshuisvesting van het voortgezet onderwijs*. Utrecht.
- Schraven, m. J. (2008). Het spel en de knikkers. *Real Estate Magazine* , nr 60, blz. 36 - 39.
- Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt. (2010). *Geef ze de ruimte!* Den Haag: SBO.
- Servicecentrum Scholenbouw. (2009). *Scholen bouwen voor de toekomst*. Den Haag: SCS.
- Smeets, J. (2000). *Sturen op klantwaarde*. Eindhoven: Universiteitsdrukkerij Technische Universiteit Eindhoven.
- Swanborn, P. (2003). *Case-study's Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.
- Ten Have, G. (2007). *Taxatieleer Vastgoed 1*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.
- Van Dale onlinewoordenboek*. (2010). Retrieved november 3, 2010, from [vandale.nl](http://www.vandale.nl/vandale/zoekservice/?type=pro): <http://www.vandale.nl/vandale/zoekservice/?type=pro>
- Van Gool e.a., P. (2007). *Onroerend goed als belegging*. Groningen / Houten: Wolters-Noordhoff bv.

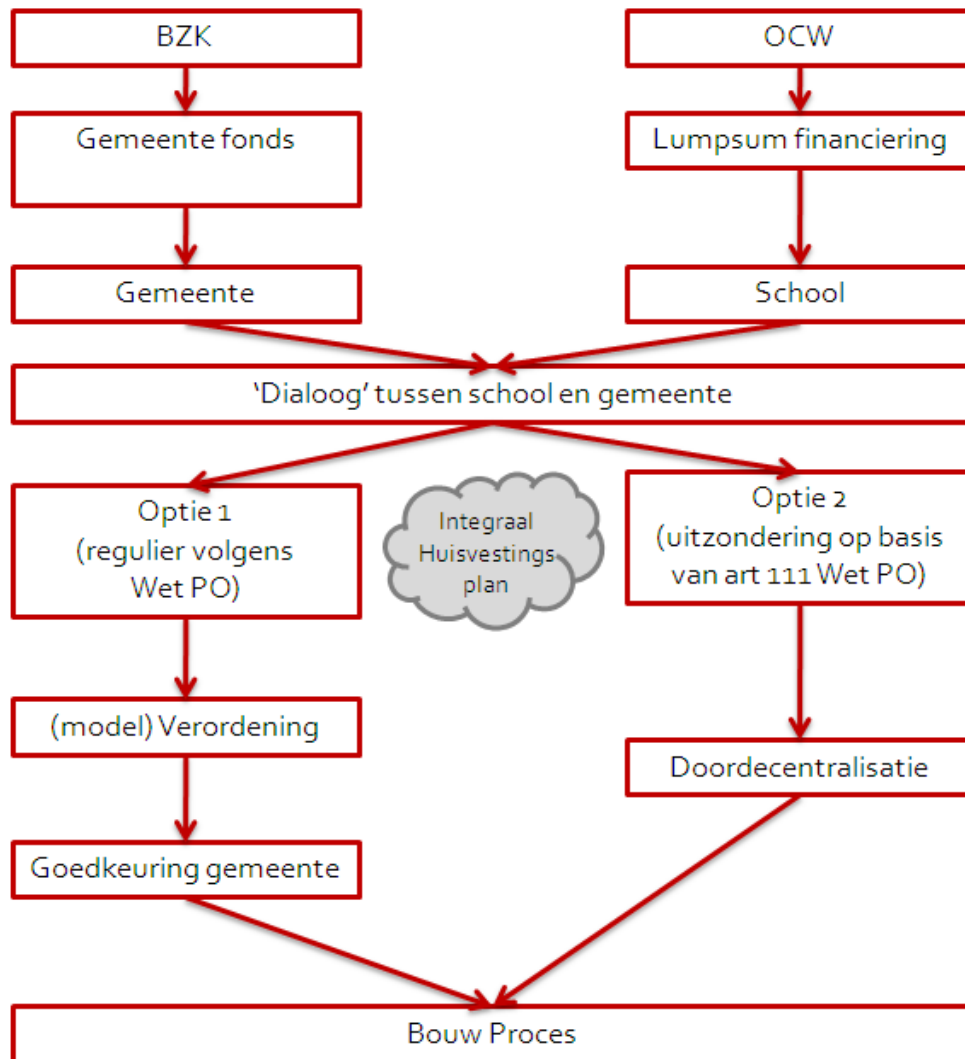
- Van Os, P. (2007). *Mensen, stenen, geld Het beleidsproces bij woningcorporaties*. Amsterdam: Rigo Research en Advies BV.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2010, november 2). Retrieved november 2, 2010, from vng.nl: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,tkm&id=46174>.
- Verschuren e.a., P. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.
- Vries, J. d. (2007). *Presteren door vastgoed*. Delft: Eburon.
- Werkgroep vervangende nieuwbouw De Bente/Viersprong. (2008). *Uitgangspunten vervangende nieuwbouw OBS de Bente/buurgebouw de Viersprong te Emmer Compascuum*. Emmen.
- Wijchen, L. v. (2009, december). Schoolgebouw draagt bij aan de kwaliteit onderwijs. *Carmel Magazine*, pp. 10 -11.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: design and methods*. Los Angeles: Sage Publications.

Bijlage 1. Voorbeeld van een value-tree



Bijlage 1. Voorbeeld van een value-tree (Koster e.a., 1999)

Bijlage 2. Geldstromen huisvesting primair onderwijs



(Bron: Rebel Advisory, 2010)

Bijlage 3 Topiclist interviews cases

<u>Categorie</u>	<u>Vraag nummer</u>	<u>Onderwerp</u>	<u>Gekoppeld aan verwachting (zie Hoofdstuk 4)</u>
<u>Organisatie scholenbouw:</u>			
	1.	Hoe is scholenbouw georganiseerd?	Algemeen
	2.	Is er sprake van doordecentralisatie?	Algemeen
	3.	Beschikt de gemeente over een integraal huisvestingsplan?	Verwachting 4.
	4.	Eventuele rol adviesbureau's?	Verwachting 3.
	5.	Eigendomssituatie scholen?	Verwachting 2.
	6.	Wie initieert het plan tot nieuwbouw en op welke gronden?	Verwachting 2.
	7.	Rolverdeling / verhouding tussen schoolbestuur en gemeente?	Algemeen
<u>Bouwplannen:</u>			
	8.	Hoe komt het programma van eisen tot stand?	Verwachting 2.
	9.	Welke rol hebben gebruikers en andere betrokkenen daarbij?	Verwachting 2.
	10.	Is er voldoende deskundigheid aanwezig van de zijde van de gebruikers?	Verwachting 3.
	11.	Is het "normbedrag" altijd taakstellend?	Verwachting 2, 4, 5
	12.	Wie bepaalt wat er gebouwd wordt?	Verwachting 2, 3
	13.	Welke rol speelt de gebruiker?	Verwachting 3.
	14.	Discussie tussen partijen over m ² 's, functionaliteit of afwerkingsniveau?	Verwachting 2, 3
	15.	Geven afwegingen wel eens aanleiding tot discussie over besteding middelen?	Verwachting 3
	16.	Geven gestelde normen t.a.v. functionaliteit de doorslag of de daadwerkelijke wensen van gebruikers?	Verwachting 2, 3
	17.	Moet alvorens nieuwbouw aan de orde komt, het oude pand boekhoudkundig zijn afgeschreven?	Verwachting 1, 2
	18.	Kan nieuwbouw op functionele gronden aan de orde zijn?	Verwachting 2, 3
	19.	Relatie tussen inzet adviesbureau's en eventuele extra middelen?	Verwachting 2, 3
	20.	Op welke gronden (en uit welk budget) worden daadwerkelijk meer- of minder middelen door de gemeente beschikbaar gesteld?	Verwachting 3.
<u>Rol van vastgoed:</u>			
	21.	Welke waarden zijn relevant mbt scholenbouw? - Boekwaarde; - Herbouwwaarde; - WOZ-waarde; - Marktwaarde; - Bedrijfswaarde.	Verwachting 1, 4
	22.	Management schoolgebouwen?	Verwachting 4
	23.	Zijn er normen t.a.v. de "waardestuw" en prestatie-indicatoren?	Verwachting 1, 4
	24.	Is vastgoedwaarde van belang voor financiering?	Verwachting 1, 4
	25.	Wat zijn de relevante kasstromen?	Verwachting 1, 3, 4
<u>Situatie in gemeente:</u>			
	26.	Capaciteitsvraagstuk (groei/krimp)?	Algemeen
	27.	Bestedingen t.o.v. normbedragen?	Verwachtingen 4, 5
	28.	Redenen voor extra investeringen?	Verwachting 4, 5
	29.	Programma van eisen veranderd t.o.v. 5 of 10 jaar geleden?	Algemeen

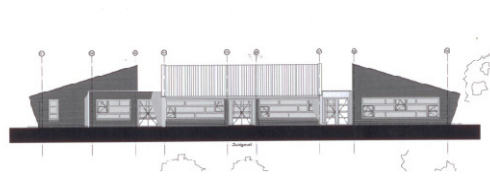
Bijlage 4. Overzicht interviews

<u>Geïnterviewden:</u>	<u>Organisatie / functie:</u>	<u>Datum:</u>
- Dhr. D. van der Bij	Deloitte Management Support	3 december 2010 3 februari 2011
- Dhr. J. Dijkstra	Directeur Vastgoed gemeente Assen	14 april 2010 9 juni 2010 1 december 2010
- Dhr. J. Dreijer	Senior Projectleider gemeente Assen	1 december 2010
- Dhr. J. Hehenkamp	Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting gemeente Assen	23 november 2010
- Dhr. L. Heijnders	Directeur Service centrum scholenbouw	14 juli 2010
- Dhr. J.M. Hoeksema	Stichting Plateau Openbaar Onderwijs	7 maart 2011
- Dhr. K. ten Hoor	Afdeling Openbaar Onderwijs gemeente Emmen	19 november 2010 23 november 2010
- Dhr. M. Lenis	Mart Lenis Bouwmanagemetn en Advies	1 februari 2011
- Dhr. T. Post	Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting gemeente Assen	9 februari 2010
- Mw. G.H. Ritsema	Senior beleidsmedewerker / projectleider onderwijshuisvesting gemeente Leeuwarden	17 december 2010
- Dhr. T. Weidgraaf	Senior Beleidsmedewerker coördinatie onderwijshuisvesting gemeente Leeuwarden	17 december 2010
- Dhr. Z. Wijnholds	Bestuursmanager Openbaar Onderwijs gemeente Emmen	16 juli 2010 23 november 2010

Bijlage 5 Kenmerken van de onderzochte cases.

Case 1: "De Bente" te Emmen

Aard gebouw:	Huisvesting basisonderwijs en buurtcentrum
Bouwjaar:	2010 / 2011
Eigendom:	Gemeente Emmen
Investering:	€ 2.400.000,-
Bijzonderheden:	Genormeerd bedrag is € 1.500.000,-



Case 2: "De Catamaran" te Emmen

Aard gebouw:	Huisvesting sbo,
Bouwjaar:	2010 / 2011
Eigendom:	Gemeente Emmen
Investering:	€ 4.500.000,-
Bijzonderheden:	Genormeerd bedrag is € 3.500.000,-



Case 3: "De Boomgaard" te Assen

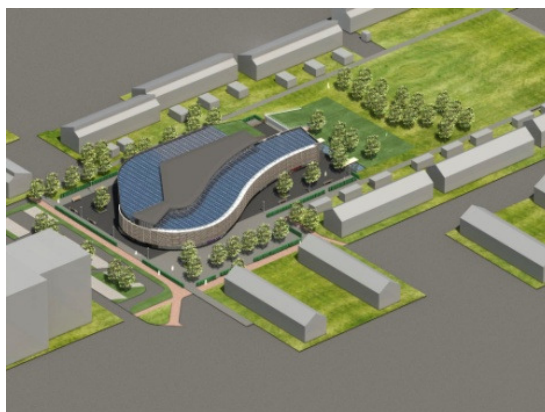
Aard gebouw:	Huisvesting twee scholen voor basisonderwijs en een sporthal
Bouwjaar:	2005
Eigendom:	Stichting Christelijke onderwijsgroep Drenthe en de gemeente Assen
Investering:	€ 6.028.297,-
Bijzonderheden:	Combinatie scholen en sporthal, Bouwbudget incl. BTW in 2003 vastgesteld op € 4.522.950,-



Bijlage 5 Kenmerken van de onderzochte cases (vervolg)

Case 4: "Lichtbaak/Driemaster" te Assen

Aard gebouw:	Multifunctionele accommodatie
Bouwjaar:	2010 / 2011
Eigendom:	Gemeente Assen
Investering:	ca. € 9.176.000,- incl. btw.
Bijzonderheden:	Multifunctionele accommodatie, waarbij de gemeente Assen als bouwheer optreedt



Case 5: "Michaelschool" te Leeuwarden

Aard gebouw:	Solitair huisvesting vrije school,
Bouwjaar:	2010
Eigendom:	Stichting Michaelschool
Investering:	€ 1.992.000,-
Bijzonderheden:	Genormeerd bedrag is (gebaseerd op extra ruimtebehoefte) € 1.780.200,-



Bijlage 6. Bronnen case study's.

Bronnen "De Boomgaard":	
Interviews:	De heer J. Dreijer, Senior Projectleider
	Dhr. J. Hehenkamp, Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting
	Dhr J.M. Hoeksema, St. Plateau openbaar onderwijs
	Dhr. T. Post, Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting
Documenten:	Programma van Eisen (definitief). (Ingenieursbureau Het Noorden, 2003)
	Investeringsoverzicht "OBS Kloosterveen, CJBS Kloostertuin en Sportzaal", verkregen van de heer J. Dreijer.

Bronnen "de nieuwe Lichtbaar/Driemaster":	
Interviews:	De heer D. van der Bij, Adviseur Deloitte
	De heer J. Dijkstra, Directeur Vastgoed
	De heer J. Dreijer, Senior Projectleider
	Dhr. J. Hehenkamp, Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting
	Dhr J.M. Hoeksema, St. Plateau openbaar onderwijs
	Dhr. T. Post, Beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting
Documenten:	Programma van Eisen MFA Pittelo in zeven pijlers. (Grontmij / Marktplan, 2008)

Bronnen "De Bente":	
Interviews:	De heer K. ten Hoor, huisvesting Openbaar onderwijs gemeente Emmen
	De heer Z. Wijnholds, Bestuursmanager Openbaar onderwijs gemeente Emmen
Documenten:	Programma van Eisen. (Wergroep vervangende nieuwbouw De Bente/Viersprong, 2008)
	Tweede tussenrapportage d.d. 22 september 2009 inzake de voortgang vervangende nieuwbouw OBS de Bente en buurthuis de Viersprong te Emmer Compasuum
	Rapportage d.d. 23 februari 2007 m.b.t. samenwerking vervangende nieuwbouw OBS de Bente en buurthuis de Viersprong te Emmer Compasuum
	Notitie, ongedateerd, waarin de voordelen van gezamenlijke nieuwbouw door buurtvereniging De Viersprong worden verwoord.

Bijlage 6 Bronnen case study's (vervolg)

Bronnen "De Catamaran":	
Interviews:	De heer K. ten Hoor, huisvesting Openbaar onderwijs gemeente Emmen
	De heer Z. Wijnholds, Bestuursmanager Openbaar onderwijs gemeente Emmen
Documenten:	Programma van Eisen. (Openbare School voor Speciaal Basisonderwijs De Catamaran, 2007)
	Tussenrapportage d.d.7 mei 2007 inzake voortgang vervangende nieuwbouw SBO de Catamaran te Emmen
	Tweede tussenrapportage d.d. 6 maart 2009 i.v.m. voorstel en inzake voortgang vervangende nieuwbouw SBO de Catamaran te Emmen
	Derde tussenrapportage d.d. 9 september 2009 i.v.m. voorstel en inzake voortgang vervangende nieuwbouw SBO de Catamaran te Emmen

Bronnen "De Michaelschool":	
Interviews:	De heer M. Lenis, Mart Lenis Bouwmanagement en Advies
	Mevrouw G.H. Ritsema, projectleider onderwijshuisvesting
	De heer T. Weidgraaf, Senior beleidsmedewerker coördinatie onderwijshuisvesting
Documenten:	Brief dd. 10 december 2007 van de gemeente Leeuwarden aan de het bestuur van de Michaelschool Vrije School Leeuwarden inzake verhoging huisvestingsbudget.
	Brief dd. 4 december 2007 van het bestuur van de Michaelschool aan de gemeente Leeuwarden met verzoek om extra middelen i.v.m. maatregelen duurzaamheid
	Mailwisseling november 2007 tussen Lenis en gemeente Leeuwardenbetreffende uitgangspunten nieuwbouw.
	Website Michaelschool (www. Michaelschoollleeuwarden.nl)
	Website architectenbureau Onix (www.onix.nl)