

BREDE SCHOLEN
IN NEDERLAND



Beheer & Exploitatie van brede scholen



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Oberon

[INHOUDSOPGAVE]

	Voorwoord	3
1	Inleiding	5
2	Stappenplan	9
3	Eigendom	15
4	Beheer	25
5	Exploitatie	29
6	Consequenties voor huisvesting	33
7	Tot slot	35
Bijlage:	Geraadpleegde literatuur	37
Bijlage:	Geraadpleegde experts	38
Bijlage:	Verklarende woordenlijst	39
Bijlage:	Checklist beheer en exploitatie van brede scholen	40

Colofon

Uitgave en tekst Michiel van der Grinten (Oberon)
 Joke Kruiter (Oberon)
 Bert Fransen (st. Brede School Nederland)

Oberon



Vormgeving Dvada, Utrecht

Druk USP bv, Utrecht

Fotografie Sijmen Hendriks

Scholen foto's: Vensterschool Selwerd/
 Paddepoel/Tuinwijk, Groningen

ISBN 90-77737-10-3

Contact mvdgrinten@oberon-o-a.nl
 bert.fransen@bredeschool.com

Utrecht, september 2006

© Oberon

Niets van deze uitgave mag verveelvoudigd worden, op wat voor wijze dan ook, of opgeslagen worden in een gegevensbestand zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Beheer
&
Exploitatie

van brede scholen



Bij storing e.d. is de beheerder
bereikbaar op tel:
06-53381906
van 08.30 tot 21.00 uur.
Voor calamiteiten tel:
06-53764158

KLACHT?
bel:
050-3676105
of e-mail:
klachten@wsr.groningen.nl
De klachtenlijn is iedere werkdag van
08.30 tot 22.30 uur bereikbaar.





Voorwoord

[VOORWOORD]

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting van het Rijk naar gemeenten mag succesvol worden genoemd. Nog nooit eerder zijn er zoveel nieuwe schoolgebouwen gerealiseerd als in de afgelopen tien jaar. In diezelfde periode heeft een nieuw fenomeen zijn intrede gedaan: de brede school. Momenteel wordt meer en meer duidelijk dat de brede school kan uitgroeien tot een basisvoorziening in de wijk die met een combinatie van onderwijs, kinderopvang, welzijn, zorg, sport en cultuur veel te bieden heeft voor kinderen van 0-12 jaar, ouders en buurtbewoners. Gemeenten hebben de ambitie om het huidige aantal van 600 operationele brede scholen in 2010 verdubbeld te hebben. De rijksoverheid helpt gemeenten en hun partners om die ambitie te verwezenlijken, onder meer door onderzoek uit te zetten, jaarberichten, een website, brochures en jaarcongressen mogelijk te maken en de ontwikkeling van multifunctionele huisvesting te subsidiëren.

Uit onderzoek en uit vragen die bij de VNG binnen komen, blijkt dat knelpunten in het beheer en de exploitatie van brede scholen de ontwikkeling ervan behoorlijk in de weg kunnen staan, zeker als een brede school gehuisvest wordt in een multifunctionele accommodatie. Het welslagen van de inhoudelijke doelstelling van een Brede School is mede afhankelijk van een effectieve en efficiënte vorm van beheer en exploitatie. Toch zijn deze zaken momenteel in de helft van de gemeenten nog niet (goed) geregeld.

Daarom heeft de VNG onderzoeks- en adviesbureau Oberon gevraagd om een handreiking op te stellen over beheer en exploitatie van brede scholen, en dan met name brede scholen in een multifunctioneel gebouw. Deze handreiking en een bijbehorende overzichtelijke checklist op de achterflap liggen nu voor u. Ik hoop dat zij u en uw samenwerkingspartners van dienst kan zijn bij de (verdere) ontwikkeling van uw brede scholen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Den Haag
augustus 2006



Het vraagstuk van beheer en exploitatie is het ondergeschoven kindje van de brede school. De inhoudelijke basis, de mix van pedagogische economische en maatschappelijke motieven, is inmiddels gelegd en grotendeels uitgekristalliseerd. Visie en doelstellingen van brede scholen ten aanzien van bijvoorbeeld ontwikkelingskansen voor kinderen, dagarrangementen voor werkende ouders en sociale cohesie in de wijk zijn geformuleerd en in uitvoering vertaald. Ook met multidisciplinaire samenwerking rondom kinderen, het zogenoemde sluitende netwerk van voorzieningen voor onderwijs, opvang, zorg, welzijn, sport en cultuur, is al de nodige ervaring opgedaan. En de fysieke sector, de huisvesting van brede scholen in nieuwe multifunctionele accommodaties of bestaande, soms aangepaste, gebouwen, is inmiddels volop in bedrijf. De kwestie beheer en exploitatie echter is tot nu toe onderbelicht gebleven en veelal vooruitgeschoven. Deels omdat de genoemde inhoudelijke, organisatorische en fysieke aspecten alle aandacht opeisten, deels omdat er tot op heden geen pasklare oplossingen voorhanden waren. Dat maakt brede scholen en dan vooral de brede scholen in multifunctionele accommodaties bijzonder kwetsbaar. Het afbreukrisico is groot: de samenwerking rondom kinderen maakt grote kans te mislukken als beheer en exploitatie niet goed geregeld zijn.

1

Inleiding

[INLEIDING]

Beheer en exploitatie dienen idealiter van het begin af aan opgepakt te worden en verweven te worden met alle facetten, te weten de inhoudelijke, fysieke en organisatorische kanten van de brede school. Deze brochure geeft daarvoor een handreiking.

Werkwijze

Vooraf moeten we aantekenen¹⁾ dat de oplossing van het vraagstuk beheer en exploitatie zich momenteel nog in de trial & error fase bevindt. Met de ingebruikname van multifunctionele accommodaties op enige schaal, blijkt gaandeweg welke consequenties de verschillende modellen in de praktijk hebben. Sommige modellen die op papier uitkomst leken te bieden, blijken in de praktijk tot rampzalige patstellingen te leiden en worden dan ook vrij snel weer overboord gegooid. Andere modellen blijken veel te optimistische verwach-

tingen te hebben gehad over bijvoorbeeld commerciële verhuur of pps-constructies. Voor deze brochure hebben we gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur en documenten over brede scholen. Vervolgens hebben we de 'state of the art' in kaart gebracht door middel van interviews met ervaringsdeskundigen, dat wil zeggen projectleiders, beleidsmedewerkers, facilitymanagers, ambtenaren en directeurs van gemeenten, woningcorporaties, scholen en schoolbesturen en andere organisaties die hun oplossingen voor beheer en exploitatie momenteel in de praktijk brengen. Tot slot hebben we de uitkomsten aan een panel van experts voorgelegd (zie bijlage).

Brede scholen in Nederland

Brede scholen zijn tien jaar geleden, rond 1995 in Nederland geïntroduceerd en inmiddels niet meer weg te denken uit het educatieve landschap. Aanvankelijk nog in navolging van concepten uit de Verenigde Staten, Engeland en Scandinavië hebben onze brede scholen inmiddels een geheel eigen, Nederlands karakter.

Historisch perspectief

Tien jaar geleden introduceerden enkele pioniers het concept van de brede school in onze samenleving. Nu, in 2005, zijn er honderden brede scholen verspreid over meer dan de helft van de gemeenten en het einde van de groei lijkt voorlopig nog niet in zicht. Terugkijkend op het eerste decennium constateren we dat brede scholen met vallen en opstaan tot stand zijn gebracht. In eerste instantie vooral vanuit een inhoudelijke invalshoek. De ontwikkeling van brede scholen is ingezet in de achterstandwijken van grote steden. Door en met scholen en schoolleiders die met de rug tegen de muur stonden, vaak gesteund door de lokale politiek en met middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Men realiseerde zich dat scholen alleen niet in staat zijn kinderen in deze wijken voldoende kansen te bieden. Daar hebben zij anderen bij nodig en die partners vinden zij bijvoorbeeld in het schoolmaatschappelijk werk, het sociaal-cultureel werk en het peuterspeelzaalwerk, maar ook in culturele instellingen zoals de bibliotheek en de muziekschool en sportverenigingen. Vervolgens sloeg het

¹⁾ Deze brochure is tot stand gekomen in samenwerking tussen Oberon en de Stichting Brede School Nederland

concept over naar nieuwbouwwijken (Vinex-wijken) en nam ook de ontwikkeling van brede scholen in herstructureringswijken een grote vlucht. In die periode stapte ook de kinderopvang op grote schaal als partner aan boord. In wijken waar voorzieningen nieuw (Vinex) dan wel ópnieuw (bijvoorbeeld met middelen voor Investerings Stedelijke Vernieuwing (ISV)) gebouwd kunnen worden, is de multifunctionele accommodatie veelal de norm: meerdere voorzieningen onder één dak en gezamenlijk gebruik van multifunctionele ruimtes en faciliteiten. Daarmee lijkt de brede school zich gaandeweg te ontwikkelen tot een basisvoorziening voor kinderen en ouders. Dat wil zeggen tot een voorziening die op termijn niet meer is weg te denken uit de sociale infrastructuur in gemeenten.

Enkele kengetallen

In Nederland verschijnen steeds meer brede scholen. In 2005 waren er zo'n 600 operationeel. Gemeenten hebben de ambitie om dat aantal in 2010 verdubbeld te hebben tot 1200. Meer dan de helft van die brede scholen wordt gehuisvest in multifunctionele accommodaties (mfa's). Meerdere instellingen vinden daarin hun plek onder één dak. Mfa's worden in allerlei soorten en maten gebouwd. Combinaties van één of meer basisscholen met bijvoorbeeld peuterspeelzaal en/of kinderopvang, welzijnsinstelling, bibliotheekfiliaal en gymlokalen zijn vrij gangbaar. De grootte van een mfa ligt grofweg tussen de 2000 en 6000 vierkante meter (bruto vloeroppervlak).

Veel gemeenten geven aan dat er grote onduidelijkheid heerst rondom het beheer en de exploitatie van brede scholen. Zij achten heldere afspraken daarover onontbeerlijk voor het welslagen van brede scholen maar in de helft van de gemeenten is er nog niets

geregeld. In de andere helft van de gemeenten is een groot aantal verschillende beheermodellen in omloop. Vaak is er sprake van gebundeld of gezamenlijk beheer, in andere gevallen verzorgen alle participanten zelf het beheer van hun eigen deel van het gebouw, soms neemt één van de participanten alle beheerstaken voor zijn rekening en mengvormen van deze varianten komen ook voor. In de praktijk wordt (een deel van) het beheer ook – vaak bij wijze van tijdelijke oplossing – bij de gemeente ondergebracht.¹

Leeswijzer

In deze brochure geven wij een aantal handvatten voor het opzetten van modellen voor beheer en exploitatie. We geven voorbeelden van modellen, beschrijven praktijkervaringen en voors- en tegens, en gaan in op de punten waar u aan moet denken als u een model in de praktijk gaat brengen. Daarbij verwijzen we naar dat van toepassing is naar het Businessplan van Deloitte². Omdat de eigendomsvorm waar voor wordt gekozen ook van invloed kan zijn op keuzes voor beheer en exploitatie besteden we ook daar apart aandacht aan. In de volgende hoofdstukken gaan we in op keuzes ten aanzien van het beheer en de exploitatie van brede scholen in mfa's en de voor- en nadelen van de diverse opties. Achtereenvolgens behandelen we de kwesties eigendom, beheer, exploitatie en de consequenties daarvan voor huisvesting.

Als bijlage treft u een checklist aan waarin alle relevante facetten schematisch zijn weergegeven. Maar eerst adviseren we u over de belangrijkste stappen en beslissingen die nodig zijn om te komen tot een gedegen opzet voor beheer en exploitatie van uw brede scholen.

¹ Grinten, M. van der, Kruijter, J., Oomen, C. & Hoogeveen, C. (2005). *Brede Scholen in Nederland, Jaarbericht 2005*. Utrecht: Oberon

² De Rooy, A., Finkielstajn, J., Kannekens, T. & Weerdenburg, A. van. *Businessplan voor brede scholen in multifunctionele accommodaties*. Zwolle: Deloitte ICS Adviseurs



Zoals gezegd gaan we ervan uit dat het beheer en de exploitatie van brede scholen in Nederland momenteel nog in ontwikkeling verkeren. Anders gezegd, hét model is nog niet boven komen drijven en men is nog doende verschillende oplossingen uit te proberen. Niettemin zullen wij in deze brochure op basis van de ervaringen tot nu toe zo concreet mogelijk formuleren hoe u te werk kunt gaan. Wellicht hier en daar wat kort door de bocht. Maar liever dat dan om de hete brij heen te blijven draaien. In dit hoofdstuk treft u een samenvattend overzicht aan met de stappen en de beslissingen die u zult moeten nemen. In de bijlage is een checklist opgenomen waarmee u uw vorderingen in dit traject kunt bijhouden.

2

Stappenplan
[STAPPENPLAN]

Welke stappen moeten worden gezet om te komen tot een gedegen opzet voor beheer en exploitatie voor uw brede school? Wat is de

doorlooptijd? Wie zet het traject in gang? Welke beslissingen moet u nemen?

Algemeen

Het stappenplan geeft richting aan het proces om te komen tot een goed model voor eigendom, beheer en exploitatie. Het plan kent maar liefst achttien stappen. Bij het lezen zult u zien dat er 'grotere en kleinere stappen' zijn. Er is voor deze opzet gekozen om te voorkomen dat kleine, maar wezenlijke stappen onbenoemd blijven. Soms zal in de praktijk blijken dat de ene stap nog niet helemaal is afgerond voordat u met de volgende begint. U zult ook af en toe terug moeten pakken op eerdere stappen om zorg te dragen voor een consistente uitwerking. Niet voor niets begint het stappenplan met het aanwijzen van een verantwoordelijke voor het proces.

Stap 1 – Neem de regie

Denk niet dat men er samen wel uit komt. Als de afgelopen jaren één ding duidelijk is geworden dan is het wel dat gebruikers er zelden in slagen beheer en exploitatie onderling te regelen. Iemand moet de kar trekken en knopen doorhakken, niet alleen tijdens de ontwikkeling maar ook in de gebruiksfase. Een convenant is een mooi begin. Maar één partij moet het voortouw nemen en de regie voeren. En de gemeente is daarvoor de meest aangewezen partij. De partij die met alle gebruikers relaties onderhoudt én het belang van de burger, in dit geval in de eerste plaats kinderen en hun ouders, het beste in het oog kan houden.

Stap 2 – Onderken het gebrek aan deskundigheid

Veel partijen – scholen, instellingen, maar ook gemeenten – stappen momenteel voor het eerst in de ontwikkeling van een multifunctionele accommodatie. Het kan zijn dat men in eerste instantie onvoldoende expertise in huis heeft om de klus te klaren. Dat is geen schande, maar doe er wel wat aan. Wissel bijvoorbeeld expertise uit met andere gemeenten of leen tijdelijk een deskundige ambtenaar. Prikkel de gebruikers om ervaren mensen in te zetten,

bijvoorbeeld bovenschoolse managers die vaker met dit bijtje gehakt hebben.

Stap 3 – Zet eigendom, beheer en exploitatie op tijd op de agenda

Geef de ontwikkeling van beheer en exploitatie voldoende tijd en ruimte in het proces. Op tijd opstarten betekent in de praktijk: haal eigendom, beheer en exploitatie naar voren in het proces. Als de architect gaat tekenen, moet de beheer en exploitatie opzet ontwikkeld zijn. De consequenties van het beheer en exploitatie model moeten kunnen worden meegenomen in het ontwerp van het gebouw. Dat betekent dat in dezelfde periode dat er wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een visie en de vertaling daarvan in een programma van eisen, ook de beheer en exploitatie opzet moet worden ontwikkeld.

Stap 4 – Investeer in communicatie en committent

Beheer en exploitatie is geen populair onderwerp en afspraken daarover vergen vertrouwen van de belanghebbende partijen. Niet in de laatste plaats omdat de betrokken partners vanuit verschillende culturen en achtergronden deelnemen.

Werk vanuit een gezamenlijke visie en investeer in inhoudelijke betrokkenheid en positieve beeldvorming. Wanneer partners bijvoorbeeld uitsluitend aan tafel zitten om nieuwe huisvesting te verwerven, als de brede school geen inhoudelijke 'ziel' heeft, begin er dan niet aan of trek desnoods gaandeweg alsnog de stekker uit het proces. Maatschappelijk ondernemerschap is geboden. Een brede school vraagt

onherroepelijk extra inspanningen en investeringen van alle partners (maar ze krijgen er wel wat voor terug). Versterk, en indien nodig herstel, het vertrouwen bij gebruikers (en hun koepelorganisaties). Zorg voor draagvlak en goed overleg tussen gemeente en instellingen en tussen instellingen onderling. Verifieer regelmatig of er ook binnen instellingen voldoende gecommuniceerd wordt met de achterban en de werkvloer.

Eigendom

Stap 5 – Bepaal het eigendomsmodel

Bepaal vroeg in het proces wie eigenaar wordt van de accommodatie en op welke wijze de eigendomsverdeling geëffectueerd wordt. Dit schept duidelijkheid: gebruikers kunnen hun rol in het proces bepalen. Beperk het aantal eigenaren en kies als het even kan voor een eigendomsconstructie met één eigenaar: ofwel de gemeente, ofwel een woningcorporatie. Klassieke schoolgebouwen zijn meestal eigendom van schoolbesturen. Dat ligt voor een mfa minder voor de hand. Een vereniging van eigenaren of stichtingsvormen zijn soms noodzakelijk maar compliceren de samenwerking.

Stap 6 – Leg het bouwheerschap vast

De eigenaar van het gebouw zal een nadrukkelijke invloed uit willen oefenen op de vorm en kwaliteit van de huisvesting. Eigendom en bouwheerschap worden daarom meestal in één hand gelegd. Bij gesplitst eigendom zullen de gezamenlijke eigenaren moeten kiezen wie hen formeel als opdrachtgever vertegenwoordigt gedurende het bouwproces. De keuze voor een bouwheer leidt automa-

tisch tot een verdere invulling van de rollen van de betrokken partijen. De bouwheer vervult in bouwprocessen een centrale rol. Hij/zij is de opdrachtgever voor ontwerpende en uitvoerende partijen. Na realisatie van het gebouw vervalt de centrale rol van de bouwheer. Voor schoolgebouwen geldt op basis van de wet overigens dat het bevoegd gezag het bouwheerschap invult tenzij het met het college van burgemeester en wethouders overeen komt dat de gemeente bouwheer is. Aangezien scholen een groot aandeel uitmaken van de meeste multifunctionele accommodaties ligt het voor de hand bij deze systematiek aan te sluiten. In de praktijk kiezen partijen er bijna altijd voor de gemeente bouwheer te laten zijn. De afspraken dienen vastgelegd te worden in een bouwprotocol of samenwerkingsovereenkomst. Wanneer de multifunctionele accommodatie wordt ontwikkeld door een woningcorporatie of projectontwikkelaar, blijft altijd óf de gemeente óf het schoolbestuur bouwheer. Iemand zal namelijk als opdrachtgevende partij moeten fungeren voor de ontwikkelende partij.

Beheer

Stap 7 – Breng de openingstijden en het gebruik van de accommodatie in kaart

Het gebruik en de gebruikstijden van de accommodatie zijn van grote invloed op het beheer van de accommodatie. Aan brede scholen wordt vaak de ambitie gekoppeld om voorzieningen en gebouwen intensiever te benutten, zeven dag per week, van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat. Avond- en weekendopening vereisen echter een significant zwaardere inzet van beheerders dan reguliere dagopening.

Stap 8 – Kies een beheermodel

Wat is het meest geëigend beheermodel? Dat hangt af van het aantal en type gebruikers en de rol en verantwoordelijkheid die gebruikers beogen. Eigendom en beheer hoeven niet perse in elkaars verlengde te liggen, maar ook voor beheer geldt dat het het beste in één hand kan worden gehouden. Momenteel lijken de gemeente en woningcorporaties de meest aangewezen partij. De eerste ervaringen met uitbesteding aan aanbieders van facilitymanagement of een nieuw opgerichte overkoepelende beheerorganisatie zijn voorzichtig positief te noemen.

Stap 9 – Stel het takenpakket beheer vast

Wat mogen gebruikers van de beheerder verwachten? Wat doet de eigenaar wel en niet en wat doen gebruikers zelf? Wie geldt als aanspreekpunt en wie is verantwoordelijk? Stel een eenduidig overzicht op van de taken en het functieprofiel van de beheerder(s).

Stap 10 – Zet in op kwaliteit

Over welke vaardigheden en capaciteiten moet een beheerder beschikken om zijn/haar taken naar behoren te kunnen uitvoeren? Vertaal de kwaliteit van beheer in personeelsbeleid: scherp functieprofielen aan, zorg voor duidelijke criteria voor werving en selectie, regelmatige functioneringsgesprekken en afspraken over scholing en ontwikkeling. Momenteel wordt nog veel gebruik gemaakt van goedkope oplossingen (WSW). Houd er rekening mee dat een gemiddelde mfa met avondgebruik ongeveer 2 fte beheer behoeft en dat goede beheerders 'uit de markt' moeten worden aangetrokken.

Exploitatie

Stap 11 – Wees u bewust van de exploitatielasten

De exploitatielasten van een multifunctionele accommodatie kunnen hoger zijn dan een optelsom van die van monofunctionele gebouwen (en vaak ook zichtbaarder). De voornaamste redenen hiervoor zijn de omvang van de accommodaties en de ruimere openstellingstijden. Door hun omvang, de verschillende gebruikers en de ruime openingstijden kunt u het overzicht verliezen over de mensen die het gebouw in- en uitgaan. Dit probleem wordt in een

aantal gevallen opgelost door het aanstellen van een gebouwbeheerder. De kosten voor deze beheerder vormen een surplus op de exploitatie van een regulier monofunctioneel gebouw.

Stap 12 – Schep financiële duidelijkheid

De financiële consequenties van een multifunctionele accommodatie zijn steeds beter vooraf in te schatten. Loop er niet voor weg en bespreek ze tijdig met de partners. Breng geldstromen, inkomsten en uitgaven

in kaart. Betrek de uitkomsten van de financiële analyse bij go/no go-beslissingen. Bespreek de financiële consequenties van eigendom, beheer en exploitatie met de belanghebbenden, gebruikers en binnen de gemeente. Draai er niet om heen, loop niet weg voor eventuele exploitatietekorten. Maak met college van B&W, gemeenteraad en betrokken organisaties afspraken over meerjarig beleid en structurele financiering van het beheer en de exploitatie van de voorzieningen.

Stap 13 – Voer een helder huurprijsbeleid

De exploitatielasten van een nieuwe multifunctionele accommodatie zijn hoger dan van een wijkcentrum van 50 jaar oud. Tijdige afspraken met gebruikers over de hoogte van huurprijzen voorkomen discussie achteraf. Hierbij kan rekening gehouden worden met het huurprijsbeleid zoals dat gebruikelijk is binnen de gemeente. Voor de gemeente betekent dat wellicht extra subsidie voor instellingen die de huur eigenlijk niet kunnen betalen, maar waarvan deelname aan de brede school wel wenselijk is.

Stap 14 – Maak afspraken over doorbelasting

Het gebruik van multifunctionele ruimten leidt tot doorbelasting aan gebruikers. Zoals altijd geldt dat er meerdere wegen naar Rome leiden. Geen afspraken maken betekent in de praktijk dat multifunctionele ruimten niet adequaat worden ingezet, of dat instellingen achteraf voor hogere kosten komen te staan dan ze hadden verwacht.

Stap 15 – Houd de administratie in één hand

Voor het gebruik van ruimten in een multifunctionele accommodatie met verschillende gebruikers moet een (verhuur)administratie opgezet worden. Het verdient sterk de voorkeur de administratie en verrekening bij één ter zake deskundige persoon of organisatie onder te brengen.

Stap 16 – Consolideren

Volg de exploitatie op de voet (aan de hand van jaarrapportages en maandoverzichten) en evalueer het beheer jaarlijks met de betrokkenen. Heroverweeg het takenpakket van beheerders, stuur de aanpak waar nodig bij. Houdt de contracten met leveranciers en dienstverleners periodiek tegen het licht. Vervolgens opschudden, aanscherpen en waar mogelijk locatie-overstijgende afspraken maken of een inkoopbeleid formuleren.

Huisvesting

Stap 17 – Bouw zo sober en slim mogelijk

Kies voor kwaliteit. De nadruk op kwantiteit, een (te) groot gebouw met een relatief laag afwerkingsniveau, leidt op termijn tot tekorten in de exploitatie. Theoretisch gezien zouden gebruikers in een multifunctionele accommodatie met minder oppervlakte toe moeten kunnen omdat de beschikbare ruimte efficiënter ingezet wordt. In de praktijk blijkt dit totnogtoe moeilijk te realiseren. Vermijd

ook onderhoudsgevoelige architectonische hoogstandjes.

Stap 18 – Multifunctionaliteit is niet heilig

De meerwaarde van multifunctioneel ruimtegebruik is evident. Het biedt gebruikers voorzieningen die ze alleen niet kunnen realiseren. Multifunctionaliteit kan worden toegepast om ontmoeting en samenwerking tussen gebruikers te faciliteren. Toch is enige attentie geboden. Of de multifuncti-

onaliteit in de praktijk slaagt, is afhankelijk van de samenwerking tussen de gebruikers. Multifunctionaliteit als stok achter de deur voor ontmoeting en samenwerking blijkt zelden succesvol.

En ook wanneer de samenwerking slaagt, kan multifunctionaliteit leiden tot ongewenste neveneffecten, zoals het toegankelijk zijn van de monofunctionele ruimtes

voor alle bezoekers van het gebouw.

Compartmenteer daar waar dat zinvol is. Neem de tijd om het gebruik en de toegankelijkheid van de verschillende ruimten te bespreken.

Komt u er niet uit, dan kan een stand-alone oplossing of campusmodel een prima alternatief vormen want multifunctionaliteit is niet heilig.

Doorlooptijd en fasering

Regel het beheer goed en bijtijds. De ervaring leert dat de ontwikkeling en implementatie van beheer en exploitatie ongeveer 2 jaar in beslag neemt. Elke accommodatie kent zijn eigen specifieke eisen. Maar als een model op een locatie in uw gemeente succesvol blijkt, kan het veelal met kleine aanpassingen ook op volgende locaties van toepassing zijn.

Begin op tijd, dat wil zeggen helemaal aan het begin van het traject, op het moment dat het besluit is genomen om een brede school te gaan ontwikkelen. Als alles meezit kan de nieuwe multifunctionele accommodatie drie jaar later geopend worden. In die periode hebben de betrokken partijen van alles aan hun hoofd, onder andere visie

ontwikkeling, programma van eisen, ontwerp, bouwproces, verhuizing en ingebruikname van de nieuwe huisvesting. De kwestie beheer en exploitatie wordt in die periode vaak alsmaar vooruitgeschoven met het idee dat een en ander later wel geregeld kan worden. Dat is een misvatting. Als de beheer en exploitatie-opzet niet wordt meegenomen in het ontwerp van het gebouw, kan dat later tot soms moeilijk oplosbare of zelfs onoverkomelijke problemen leiden. U zou niet de eerste zijn die een brede school opent zonder dat er afspraken zijn gemaakt over beheer en exploitatie ervan, om vervolgens te moeten constateren dat het gebouw niet ten volle wordt benut en de exploitatie veel duurder uitpakt dan begroot.



Het besluit om een multifunctionele accommodatie voor een brede school te bouwen wordt doorgaans door de gemeente genomen. De gemeente is echter niet vanzelfsprekend ook eigenaar van dat gebouw. In een multifunctionele accommodatie worden diverse organisaties gehuisvest, waaronder ook scholen. Het is daarom van belang een eigendomsconstructie te kiezen die past bij de functies in de multifunctionele accommodatie. De klassieke oplossing, het schoolbestuur als eigenaar, ligt minder voor de hand. Vaker is de gemeente of een woningcorporatie de meest geëigende partij.

3

Eigendom
[EIGENDOM]

De wijze waarop het eigendom van een multifunctionele accommodatie wordt geregeld loopt sterk uiteen. De meest voorkomende varianten worden hieronder beschreven. Aller-

eerst dienen de betrokkenen te besluiten of er sprake gaat zijn van één of meerdere eigenaren. Is er één eigenaar, dat ligt het meest voor de hand dat:

- De gemeente eigenaar is;
- Het schoolbestuur eigenaar is;
- Een woningcorporatie eigenaar is.

Wanneer er meerdere eigenaren zijn, hebben partijen in principe de keuze tussen:

- Een vereniging van eigenaren (VvE);
- Een stichting;
- Een (verticale) kadastrale opsplitsing van de accommodatie.

We beperken ons hier tot de constructies die in de praktijk het meest voor komen en laten de stichting en kadastrale opsplitsing buiten beschouwing.

Eigendom

Met regelmaat komen de woorden 'economisch claimrecht, juridisch eigendom, economisch eigendom en eigendomsscholen' voor in vragen die gemeenten aan de VNG stellen. Hieronder volgt een uiteenzetting over deze woorden, zij zijn soms spraakgebruik zonder juridische waarde, soms een juridisch begrip. De eigendom van schoolgebouwen kan bij verschillende partijen liggen.

- 1) bij het bevoegd gezag, lees: het schoolbestuur voorzover dit een zelfstandige rechtspersoon is.
- 2) de gemeente voor zover deze tevens het schoolbestuur is (integraal bestuur en via een bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet).
- 3) een derde partij die een schoolgebouw in bezit heeft, zoals een woningbouwvereniging of een andere privaatrechtelijk partij.
- 4) enkele schoolbesturen die oude scholen in bezit hebben, het betreft:
 - eigendomsscholen als bedoeld in artikel 205 van de Lager-onderwijswet 1920 (Stb. 1974, 565) en,
 - eigendomsscholen als bedoeld in artikel 126 van de Kleuteronderwijswet (Stb. 1974, 564).

Ad 1

- De school is direct eigendom van het bevoegd gezag indien het bevoegd gezag de school zelf bouwt of laat bouwen, ondanks het feit dat het bouwen ervan uit gemeentelijke middelen wordt betaald (art. 103, lid 1 WPO, dan wel art. 101, lid 1 WEC, dan wel art. 76n, lid 1 WVO).
- De school wordt eigendom van het schoolbestuur indien de gemeente het schoolgebouw heeft gebouwd (zodra het gebouw is voltooid, art. 103, lid 2 WPO, dan wel art. 101, lid 2 WEC, dan wel art. 76n, lid 2 WVO).

De begrippen juridisch en economisch eigendom zijn geen begrippen die in een wet voorkomen en daarmee hebben zij geen zelfstandige juridische waarde.

Ad 2

- Gemeente en bevoegd gezag zijn hier één. De gemeente is en blijft eigenaar.

Ad 3

- Een derde partij bouwt een schoolgebouw en is daarmee eigenaar. De gemeente kan het gebouw kopen en vervolgens aan het

bevoegd gezag in eigendom overdragen (zie verder ad 1.)

- De gemeente kan een schoolgebouw aan het bevoegd gezag in gebruik geven omdat het schoolgebouw niet aan de eisen voor eigendomsoverdracht voldoet (bijvoorbeeld als de gemeente het gebouw huurt, art. 103, lid 3 WPO, dan wel art. 101, lid 3 WEC, dan wel art. 76, lid 3 WVO).

Ad 4

- Dit zijn gebouwen die destijds niet met overheidsgelden tot stand zijn gebracht. Het eigendom daarvan lag en blijft bij het schoolbestuur liggen. Bij beëindiging van het gebruik van deze gebouwen gelden de bepalingen zoals die zijn vastgelegd in het Besluit oude eigendoms- en huurscholen WPO.

Einde gebruik en overgang eigendom

Het bevoegd gezag kan aangeven dat het schoolgebouw niet meer als school nodig is. Voorzover er van huur door de gemeente sprake is, zal de gemeente de huur moeten beëindigen.

Voorzover er van huur door het bevoegd gezag sprake is zal het schoolbestuur de huur moeten beëindigen.

In geval van eigendom van het bevoegd gezag kunnen gemeente en bevoegd gezag verklaren dat het gebruik als school niet meer nodig is. Na die verklaring moet het gebruik zijn beëindigd (art. 37, lid 1 van de (model) verordening voorzieningen huisvesting onderwijs). De verklaring (akte) wordt ook ingeschreven in het Kadaster. Die inschrijving is genoeg om de eigendom over te doen gaan naar de gemeente (art. 110, lid 4 WPO, dan wel art. 108, lid 4 WEC, dan wel art. 76 u, lid 4 WVO juncto art. 80, lid 3 Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek).

Het gaat dus om een mogelijke gezamenlijke schriftelijke verklaring die wordt ingeschreven.

Het begrip economisch claimrecht is geen begrip dat in een wet voorkomt en heeft daarmee geen zelfstandige juridische waarde.

BRON: VNG-NET

De gemeente is eigenaar

In dit model is de gemeente eigenaar van de accommodatie. Na realisatie van de accommodatie geeft de gemeente het gebouw in gebruik aan de betrokken partijen. Voor het gebruik van het gebouw kan de gemeente een vergoeding vragen, bijvoorbeeld een bijdrage in de exploitatiekosten en/of huurpenningen. Doorgaans wordt met het onderwijs een gebruiksovereenkomst afgesloten waarin wordt vastgelegd dat de school gebruiksrechten krijgt die vergelijkbaar zijn met een situatie waarin het schoolbestuur eigenaar is van het gebouw. Met de andere gebruikers worden huurovereenkomsten gesloten. De gemeente heeft de mogelijkheid huurprijisdifferentiatie toe te passen om huurprijzen aan te laten sluiten bij tarieven die gebruikelijk zijn voor sociaal-culturele instellingen binnen de gemeente.

Praktijkervaringen

In Gemeente A wil men graag de regie houden over wie er samenwerken in de brede school en met welk doel. De gemeente wil dat de inhoud voorop staat en ze wil de inhoudelijke kwaliteit van de deelnemende instellingen kunnen bewaken. Daarom heeft men er heel bewust voor gekozen om zelf eigenaar van het gebouw te zijn en te blijven. Bijkomend voordeel is dat de gemeente als eigenaar kan bepalen of zij aan niet-commerciële partijen sociale huurprijzen vraagt of een kostendekkend tarief rekent en instellingen een subsidie in de exploitatie verstrekt.

Voor- en nadelen

- De gemeente heeft zeggenschap over de accommodatie en het terrein;
- De gemeente kan bepalen welke organisaties van de accommodatie gebruik mogen maken;

- De gemeente kan de huurprijzen in de accommodatie in overeenstemming brengen met het huurprijsbeleid elders in de gemeente;
- Het investeren in vastgoed leidt ertoe dat financiële middelen van de gemeente niet meer beschikbaar zijn voor het primaire proces van de gemeente;
- De gemeente dient een (huurders)administratie op te zetten en bij te houden;
- De waardevermeerdering van het vastgoed komt volledig ten gunste van de gemeente. Daar tegenover staat het risico van eventuele waardevermindering. Een waardevermindering kan gecompenseerd worden met eventuele huuropbrengsten;
- Afhankelijk van haar schaal en professionaliteit kan de gemeente optreden als een professionele verhuurder, bijvoorbeeld vanuit ervaringen met sportaccommodaties.

PPS bij scholenbouw

Publiek-Private Samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheden, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het doel van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter product voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

Bij PPS streeft de overheid naar maximale betrokkenheid van private partijen bij de realisatie van publieke voorzieningen. Centraal daarbij staat een optimale verdeling van de taken en risico's.³

In 2005 is gestart met de eerste scholenbouwproject dat middels een publiek-private samenwerking wordt gerealiseerd: het Montaigne Lyceum te Den Haag. Het is tevens het eerste gebouw in Nederland dat gebouwd wordt met een DBFM (Design, Build, Finance & Maintain) contract. Met vervolgpilots, waaronder ook scholen, is inmiddels een start gemaakt.

Vanwege het innovatieve karakter van het

Montaigne Lyceum is het proces en de contractvorming uitvoering geëvalueerd⁴. Uit het project kan een aantal conclusies getrokken worden:

- Er is sprake van een financiële meerwaarde van 16%. Opgemerkt wordt dat de gemeente Den Haag op basis van eigen (partiële) financiële vergelijkingen constateert dat voor haarzelf geen financieel voordeel wordt gerealiseerd.
- De aanbestedingsvorm heeft geleid tot kwalitatieve meerwaarde. Voor de lange termijn wordt een hoog onderhoudsniveau gerealiseerd en het management van de onderwijsinstelling kan zich beter focussen op het onderwijs met een positief effect op de onderwijskwaliteit.

Met PPS zijn transactiekosten gemoeid die hoger uitvallen dan traditionele bouwprocessen. Voor projecten van relatief kleine schaal is PPS (vooralsnog) minder interessant. Het kenniscentrum PPS en ministerie van OCW spreken over een minimale projectomvang van € 12 miljoen⁵.

³ S. Johannisse, G. Coenen, *Een schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS*. Den Haag: Kenniscentrum PPS

⁴ H. ter Beek, D. van der Heijden, *Evaluatie Montaigne 2005, financiële en kwalitatieve meerwaarde en leereffecten*. Amsterdam: Ernst & Young

⁵ *Meerwerk of meerwaarde, PPS bij scholenbouw in Nederland*. Den Haag: Kenniscentrum PPS

Een woningcorporatie is eigenaar

In toenemende mate kiezen gemeentes voor samenwerking met een lokale woningcorporatie bij de realisatie van een multifunctionele accommodatie. Hieraan liggen verschillende beweegredenen ten grondslag: financiële motieven, een locatie waarop een woning-

corporatie reeds andere voorzieningen realiseert of bijvoorbeeld een rol die de woningcorporatie kan vervullen in het beheren van het gebouw na realisatie.

Een woningcorporatie brengt een huursom en een vergoeding voor de exploitatiekosten (servicelasten) in rekening. De gemeente kan optreden als hoofdhuurder voor het totale pand en de verschillende delen van het

gebouw aan de gebruikers onderverhuren. Voor basisonderwijs geldt dat er sprake is van gebruik in plaats van huur. De gemeente draagt als hoofdhuurder het leegstandsrisico en verzorgt een verhuuradministratie naar de gebruikers.

Gebruikers kunnen ook direct met de woningcorporatie huurcontracten sluiten. Dit beperkt het risico en administratieve taken voor de gemeente. Anderzijds wordt ook de zeggenschap en invloed van de gemeente op het gebruik van de accommodatie beperkt. Tevens kan de ontwikkeling, afhankelijk van de gemaakte afspraken, afbreuk doen aan grondposities die de gemeente voor de toekomst wil behouden.

Gemeenten kunnen een gemeentegarantie afgeven om een zo laag mogelijke huurprijs te bedingen bij de woningcorporatie. In het algemeen kan gesteld worden dat woningcorporaties ook een rol spelen in het beheer van de accommodatie, waardoor er geen sprake is van kale huur maar ook servicekosten in rekening worden gebracht.

Woningcorporaties zijn solide partners bij de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties. Op binnenstedelijke locaties kiezen gemeentes regelmatig voor een combinatie met woningen. Hiermee wordt niet alleen voorzien in een extra kostendrager, ook draagt het bij aan de realisatie van het woningbouwprogramma. Vanuit het Rijk worden woningcorporaties gestimuleerd niet alleen te investeren in woningen, maar ook in 'maatschappelijk vastgoed' omdat dit aansluit bij de verantwoordelijkheid die een woningcorporatie als maatschappelijk ondernemer heeft. Een verantwoordelijkheid wil echter niet automatisch zeggen dat een woningcorporatie ook een belang heeft bij deze investeringen. Zo zal een woningcorporatie die veel woningen in eigendom heeft nabij een geplande multifunctionele

accommodatie eerder genegen zijn hierin te investeren wanneer de wachttijd voor nabijgelegen huurwoningen één tot drie maanden bedraagt dan wanneer de wachttijd twee jaar bedraagt. Goede voorzieningen dragen bij aan de verhuurbaarheid van de woningen van de corporatie.

Daarnaast zijn er verschillen in de vermogenspositie van woningcorporaties onderling en de wijze waarop bestuurders van corporaties hun verantwoordelijkheid ten aanzien van maatschappelijk vastgoed interpreteren. Een gemeente die een multifunctionele accommodatie met een woningcorporatie wil realiseren doet er daarom goed aan zich tevoren af te vragen welke belangenafweging de woningcorporatie zal maken.

Woningcorporaties en gemeenten kijken (vooral nog) verschillend aan tegen de realisatie en het onderhoud van een multifunctionele accommodatie. Vanuit gemeenten is er doorgaans een nadrukkelijke focus op de initiële investeringskosten. Normbedragen bepalen het afwerkingsniveau van het gebouw. Met het oog op precedentwerking wijken gemeenten hiervan nauwelijks af. Het onderhoud van de school is een gedeelde verantwoordelijkheid met het schoolbestuur waarbij 'sober en doelmatig' het credo is. In ontwerpprocessen worden soms besparingen doorgevoerd die op de lange termijn leiden tot hogere onderhoudskosten. Hier is oog voor bij gemeenten en schoolbesturen, maar van een gestructureerde doorrekening is geen sprake door de focus op initiële investering.

Woningcorporaties kijken enerzijds naar de initiële investeringskosten, maar anderzijds nadrukkelijker naar de lifecyclecosts van huisvesting, waardoor woningcorporaties in eerste instantie tot een kwalitatief hoogwaardiger materiaalkeuze komen om op termijn te besparen op onderhoudskosten.

Spraakverwarring

De samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten bij de realisatie van multifunctionele accommodaties komt langzaam maar zeker op gang. Initiatieven lopen hier en daar stuk doordat partijen elkaars taal niet spreken. Sommige gemeenten weten niet precies hoe om te gaan met het onderscheid tussen

commerciële en niet-commerciële activiteiten van corporaties en zoeken naar de gulden middenweg bij meerdere corporaties in één gemeente. Woningcorporaties op hun beurt hebben de neiging te stellen dat zij veel professioneler omgaan met de realisatie en het onderhoud van gebouwen dan gemeenten.

Bouwheer

De bouwheer is de opdrachtgever van het bouwproces. De bouwheer verstrekt opdrachten aan ontwerpende en uitvoerende partijen. Bij multifunctionele accommodaties dient één persoon aangewezen te worden die fungeert als opdrachtgevende partij. De bouwheer dient ervoor zorg te dragen dat er een gebouw gerealiseerd wordt dat tegemoet komt aan de eisen en wensen van alle eigenaren en/of gebruikers.

Bouwheerschap en eigendom liggen meestal in één lijn met elkaar. De toekomstig eigenaar vervult meestal de rol van bouwheer. De wet stelt dat het schoolbestuur bouwheer is van een schoolgebouw tenzij gemeente en schoolbestuur overeen komen dat de gemeente bouwheer is. Voor een multifunctionele accommodatie kiest de gemeente er meestal voor zelf het bouwheerschap in te vullen, zeker wanneer er sprake is van meerdere scholen in één accommodatie.

Woningcorporaties kunnen vier rollen⁶ spelen in de ontwikkeling:

- *Adviesmodel*
De woningcorporatie treedt op als bouwcoördinator en neemt de ontwikkeling van het project voor haar rekening;
- *Ontwikkelaarsmodel*
De woningcorporatie treedt op als opdrachtgever en levert het project na oplevering aan de uiteindelijke eigenaar;
- *Gedeeltelijk eigenaarsmodel*
De woningcorporatie ontwikkelt het volledige project en levert na voltooiing een deel van het complex aan de uiteindelijke eigenaar;
- *Design, Build, Finance, Maintain: DBFM-model*
De woningcorporatie neemt alle onderdelen van de bouw voor haar rekening, beheert het complex en verhuurt de ruimten aan de gebruikers.

Praktijkervaringen

- In gemeente B is de woningcorporatie eigenaar van het brede school gebouw, waar woningen bovenop zijn geplaatst. De woningcorporatie heeft veel woningen in de wijk in eigendom en heeft belang bij een kwalitatief hoogwaardig voorzieningenniveau. De gemeente wil een multifunctionele accommodatie bouwen en is op zoek naar een extra kostendrager. De gemeente en de woningcorporatie komen overeen dat de woningcorporatie de multifunctionele accommodatie én de woningen bouwt. De monofunctionele ruimten in de accommodatie worden door de woningcorporatie rechtstreeks verhuurd aan de instellingen op basis van contracten van 20 jaar. De gemeente huurt de multifunctionele ruimtes van de corporatie en berekent de kosten daarvan weer door naar de afzonderlijke instellingen.

- In gemeente A² worden twee bestaande basisscholen vervangen. De gemeente besluit een multifunctionele accommodatie te bouwen. Omdat de gemeente niet het risico van leegstand en de verantwoordelijkheid voor het beheer van de accommodatie wil dragen, vraagt zij een woningcorporatie het gebouw te verhuren aan de gebruikers. De gemeente bouwt de accommodatie en draagt haar over aan de woningcorporatie. Er worden huurcontracten van 40 jaar gesloten, die uitsluitend in geval van bijzondere omstandigheden waaronder teruglopende deelnemersaantallen ontbonden kunnen worden. De woningcorporatie draagt het risico van leegstand. In geval van leegstand gaat de woningcorporatie op zoek naar een passende huurder of gaat over tot verbouwing van ruimten waardoor deze geschikt worden voor bewoning. De woningcorporatie verzorgt de schoonmaak, alle onderhoud en de alarmopvolging van de accommodatie en berekent de kosten hiervan door aan de gebruikers.

Voor- en nadelen

- Woningbouwcorporaties hebben veel kennis van en ervaring met bouwen en onderhouden. Voor de gemeente en de gebruikers betekent dit een solide partner in de bouw en het gebruik.
- Woningcorporaties kunnen risico's zoals leegstand van het gebouw overnemen van de gemeente. In veel gevallen zal de woningcorporatie hiervoor een opslag in de huurprijs opnemen.
- Gemeente en instellingen dragen gedeeltelijk zeggenschap over het gebruik en het beheer van het gebouw over aan de woningcorporatie. ▶

⁶ De Rooy, A., Finkielstajn, J., Kannekens, T. & Weerdenburg, A. van. *Businessplan voor brede scholen in multifunctionele accommodaties*. Zwolle: Deloitte ICS Adviseurs

- Het betrekken van een woningcorporatie leidt vaak tot vertraging in het proces omdat afgestemd moet worden op welke wijze partijen zich tot elkaar gaan verhouden.

Het schoolbestuur is eigenaar

In de wet⁷ is vastgelegd dat een schoolgebouw na realisatie door de gemeente in eigendom kan worden overgedragen aan het schoolbestuur. De kaders waarbinnen overdracht en gebruik plaats vinden zijn wettelijk vastgelegd. Doorgaans wordt het schoolbestuur 'juridisch' eigenaar en de gemeente 'economisch' eigenaar genoemd. Er wordt ook wel gesteld dat de gemeente het 'economisch claimrecht' heeft. Deze termen hebben geen zelfstandige juridische waarde (zie kader bij aanvang van dit hoofdstuk). In deze publicatie wordt daarom geen onderscheid gemaakt naar 'juridisch eigendom', 'economisch eigendom' of 'economisch claimrecht'.

Bij verreweg het grootste deel van de klassieke schoolgebouwen in Nederland is het schoolbestuur op basis van de WPO, WVO en WEC eigenaar van het schoolgebouw. De exploitatie van het gebouw wordt geregeld via de Londosystematiek. Voor een multifunctionele accommodatie geldt dat er sprake is van meerdere gebruikers. De wet stelt dat op onderwijsaccommodaties de bepalingen ten aanzien van verhuur in het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing zijn. Indien het schoolbestuur eigenaar is van de accommodatie wordt het gebruik door derden geregeld via de medegebruiksregeling in de Verordening Voorzieningen Huisvesting van de gemeente. Deze constructie komt vooral voor bij scholen die leegstaande lokalen invullen met een peuterspeelzaal of buitenschoolse opvang.

Praktijkervaringen

De gemeente B² realiseert een multifunctionele accommodatie met basisonderwijs, peuterspeelzaal, kinderopvang, buitenschoolse opvang en een consultatiebureau en draagt het volledige gebouw na realisatie in eigendom over aan het schoolbestuur. Het schoolbestuur verzorgt het onderhoud van het gebouw inclusief de niet-schoolse bouwdeelen. De vergoeding hiervoor wordt geregeld via de

medegebruiksregeling die is opgenomen in de huisvestingsverordening van de gemeente. Het gerealiseerde gebouw leent zich niet voor uitbreiding wanneer sprake is van een groeiende ruimtebehoefte van één van de gebruikers. De brede school is een ongekend succes en de school groeit uit haar voegen. Op grond van de huisvestingsverordening claimt het schoolbestuur eerst de ruimte voor buitenschoolse opvang. Later worden ook de ruimten voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang in gebruik genomen door de school. De peuterspeelzaal en het kinderdagverblijf worden elders gehuisvest hetgeen ten koste gaat van de inhoudelijke samenwerking in de brede school.

Voor- en nadelen

- De zekerheden in een gebouw voor niet-onderwijsinstellingen zijn beperkt, het primaat ligt bij de school;
- De schooldirecteur vervult in dit model meestal een spilfunctie in het beheer van het gebouw;
- De gemeente kan bij leegstand ruimten vorderen maar heeft verder beperkt zeggenschap over het gebruik van ruimten. In de praktijk betekent dit dat de gemeente, zowel bij leegstand als gebruik, ruimten kan vorderen voor onderwijsdoel-einden, ook wanneer deze ruimten daar niet voor gebruikt worden;
- Het exploitatierisico (onderhoud) bij leegstand van het gebouw ligt bij het schoolbestuur.

Een vereniging van eigenaren

De vereniging van eigenaren (VvE) is een eigendomsconstructie waarbij een gebouw gesplitst wordt in 'appartementenrechten'. Een eigenaar van een bouwdeel verkrijgt met het appartementsrecht het exclusieve gebruik van het eigen bouwdeel. Tevens regelt het appartementsrecht de mede-aansprakelijkheid en het mede-eigendom van alle gemeenschappelijke delen van het gebouw en het terrein. Het burgerlijk wetboek stelt een aantal dwingend-rechtelijke randvoorwaarden aan de splitsing van een gebouw, de oprichting en het functioneren van een vereniging van eigenaren.

In de praktijk wordt onder andere gekozen

⁷ Wet op het Primair Onderwijs (WPO), Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), Wet op de Expertisecentra (WEC)

voor een vereniging van eigenaren indien het schoolbestuur eigenaar wil zijn van het onderdeel en de gemeente eigenaar wordt van de overige bouwdelen van een multifunctionele accommodatie. Ook wanneer sprake is van een combinatie van woningen met de multifunctionele accommodatie bestaat een grote kans dat partijen met een vereniging van eigenaren te maken krijgen.

Praktijkervaringen

- In gemeente C is voor de brede school gekozen voor een vereniging van eigenaren. De brede school is te omschrijven als een verzameling autonome bouwdelen/gebouwen met elk hun eigen functie. Iedere instelling is eigenaar van z'n eigen 'appartement' in de accommodatie. Bij de ontwikkeling van de accommodatie hebben de instellingen ervoor gekozen allemaal een deel van hun vierkante meters in te leveren en daarmee één bouwdeel te realiseren met faciliteiten die alle instellingen mogen gebruiken. In principe zou dit bouwdeel als 'gemeenschappelijk' betiteld kunnen worden binnen de vereniging van eigenaren. Hiervoor is echter niet gekozen omdat de verrekening die dan plaats zou moeten vinden tussen de instellingen te ingewikkeld zou worden. In plaats daarvan is de gemeente eigenaar geworden van dit bouwdeel en brengt de exploitatiekosten middels huurpenningen in rekening bij de verschillende gebruikers naar rato van het aantal vierkante meters dat de instelling binnen de vereniging van eigenaren in eigendom heeft.
- In een vereniging van eigenaren verandert de verhouding tussen gemeente en overige gebruikers. De gemeente is nu 'gewoon één van de appartementshouders'. De overige gebruikers kunnen dus niet bij alle problemen zonder meer voor een oplossing naar de gemeente kijken.

- Een vereniging van eigenaren moet aan fondsvorming doen ten behoeve van het onderhoud van de accommodatie. Hiertoe wordt doorgaans een meerjarenonderhoudsplan opgesteld. De fondsvorming is onder meer bedoeld om eventuele toekomstige eigenaren niet te confronteren met de kosten voor achterstallig onderhoud. Niet alle instellingen zijn echter gewend te reserveren voor onderhoud, waardoor er voor hen financiële fricties kunnen optreden.
- Een vereniging van eigenaren is een eigendomsconstructie waarmee gemeenten en schoolbesturen doorgaans weinig ervaring hebben. Onbekend maakt onbemind lijkt hier het credo. Een vereniging van eigenaren brengt een aantal wettelijke verplichtingen met zich mee die niet vanzelfsprekend in de reguliere structuren tussen de gemeente en gebruikers passen. Deelnemers in een vereniging van eigenaren worden geconfronteerd met extra administratieve werkzaamheden en overleg.

Voor- en nadelen

- Deelname aan een vereniging van eigenaren is complex in vergelijking tot een eigendomsconstructie met één eigenaar;
- Het splitsen van een gebouw en het inrichten van een vereniging van eigenaren leidt tot transactiekosten, onder andere het honorarium voor een notaris;
- Op een vereniging van eigenaren is dwingend recht van toepassing waardoor de uitgangspunten voor een belangrijk deel vastliggen;
- Instellingen kunnen hun appartementsrecht verkopen, waardoor de andere eigenaren geconfronteerd kunnen worden met een nieuw lid binnen de vereniging. Binnen een stichting is dit niet het geval.

Punten waar u op moet letten als het gaat om eigendom

1. Een eigendomsconstructie dient praktisch toepasbaar te zijn. Een constructie die juridisch correct maar onbegrijpelijk voor de gebruikers is, schiet haar doel voorbij;
2. Eigendom en zeggenschap over het gebruik van het gebouw liggen dicht bijeen. In principe bepaalt de eigenaar hoe en door wie het gebouw gebruikt wordt tenzij hierover met de (vaste) gebruikers andere afspraken gemaakt worden;
3. Wanneer er sprake is van gedeeld eigendom, zullen de eigenaren in overleg besluiten moeten nemen. Hiertoe worden stemverhoudingen vastgelegd. Een stemverhouding naar rato van het aandeel in het gebouw kan betekenen dat één eigenaar de besluitvorming bepaalt. Stemverhoudingen op basis van consensus liggen daarom meer voor de hand;

4. Gedeeld eigendom leidt tot gezamenlijke verplichtingen ten aanzien van onderhoud en beheer van het gebouw. Om aan de verplichtingen te kunnen voldoen, doen de eigenaren aan periodieke reservering en fondsvorming;
5. Voorkom dat gezamenlijke ruimten ieders en dus niemands verantwoordelijkheid worden. Wijs bij voorkeur een hoofdgebruiker aan die de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke ruimte draagt;
6. Soms vallen partners weg, bijvoorbeeld door een faillissement waardoor leegstand en mogelijk een exploitatietekort ontstaat. Bij overcapaciteit wordt deze leegstand niet direct ingevuld door nieuwe partners met alle nadelige financiële consequenties voor u als verhuurder of mede-eigenaar. Sommige partners kunnen via een sectorgebonden Waarborgfonds garanties verstrekken die het risico beperken.
7. Keuzen ten aanzien van eigendom kunnen leiden tot aanzienlijke transactiekosten. Breng deze kosten tijdig in kaart zodat u weet waar u aan toe bent.





Wie zorgt er voor dat het gebouw wordt schoongemaakt? En dat de deuren op slot zijn? Wie moet er naar het gebouw als 's nachts het alarm afgaat? Wie is er verantwoordelijk voor het onderhoud van de gemeenschappelijke delen? Deze, en andere, aspecten komen aan de orde als het gaat om beheer.

Het beheren van autonome gebouwen is niets nieuws, dat doen we al jaren. Het beheer van multifunctionele accommodaties is wél nieuw. Gebruikers worden geconfronteerd met een gedeelde verantwoordelijkheid voor gezamenlijke ruimten. Daarvoor is afstemming en regie nodig. Dit lijkt eenvoudiger dan het is. De praktijk leert dat de afstemming tussen verschillende partijen en de verdeling van verantwoordelijkheden lastige onderwerpen zijn die tot veel vragen leiden. Beheermodellen met één centrale aansturing, bijvoorbeeld gebundeld beheer, lijken het meest efficiënt.

4

Beheer
[BEHEER]

Het beheer van brede scholen wordt momenteel op vier manieren geregeld:

- Niets regelen;
- Gesplitst beheer;
- Gebundeld beheer;
- Uitbesteding.

Niets regelen

Dit 'beheermodel' komt het meest voor bij multifunctionele accommodaties. Bijna de helft van alle brede scholen geeft aan nog niets op het gebied van beheer te hebben geregeld. Het afbreukrisico bij dit model is groot. De kans dat op termijn fricties ontstaan over het gebruik van ruimten of verrekening van kosten is erg groot.

Praktijkervaringen

In één van haar dorpskernen heeft gemeente C² een multifunctionele accommodatie gerealiseerd met twee basisscholen, een peuterspeelzaal en een kinderdagverblijf. In het kader van het eigendom en beheer is advies uitgebracht over het te kiezen model. Door allerlei omstandigheden laten de betrokken partijen achterwege om de eigendomsconstructie te effectueren en de contracten te ondertekenen. Na ingebruikname ontstaan fricties. De oorspronkelijke uitgangspunten worden door de gebruikers ter discussie gesteld en er worden aanvullende eisen gesteld door de gebruikers ingeval de gemeente het beoogde model alsnog door-

voert. Het gebouw wordt in gebruik genomen, maar de multifunctionele ruimten worden nauwelijks gebruikt omdat niemand voor de financiële administratie zorg wil dragen.

Gebruikstijden

Voordat er over de invulling van beheer en exploitatie kan worden gesproken is het van belang om na te gaan welke instellingen wanneer gebruik maken van het gebouw. Pas als in kaart is gebracht wanneer welke ruimtes door wie worden gebruikt heeft het zin om afspraken over beheer en exploitatie te maken. De gebruikstijden bepalen of er een beheerder noodzakelijk is en zo ja, voor hoeveel uren in de week.

Grofweg kan gesteld worden dat avonden en weekendopening vrijwel in alle gevallen leidt tot de aanstelling van een of meerdere beheerders.

Gesplitst beheer

Bij gesplitst beheer zorgt elke instelling voor het beheer van z'n eigen ruimtes. Iedere instelling gaat individueel contracten aan met individuele leveranciers en dienstverleners, al kunnen daar indien gewenst ook gezamenlijke afspraken over gemaakt worden. De verschillende instellingen hebben rechtstreeks contact met de eigenaar van het gebouw. De eigenaar heeft alleen verantwoordelijkheid op het gebied van de huisvesting zelf, en is op alle andere beheersaspecten slechts op de achtergrond of in het geheel niet aanwezig. Soms verloopt het beheer van de gezamenlijke delen van het gebouw via de eigenaar, in andere gevallen regelen de gebruikers dat onderling. Gesplitst beheer kan een sterk ad hoc karakter hebben. In sommige gevallen kiezen gebruikers voor een grote mate van autonomie, bijvoorbeeld wanneer ze allen vanuit de eigen organisaties raamovereenkomsten hebben met leveranciers en dienstverleners.

Praktijkervaringen

In gemeente D krijgt iedere huurder een huurcontract met daarin algemene huurbepalingen en een regeling beheer. In die regeling is opgenomen wie wat moet doen. Iedereen is

zelf verantwoordelijk voor het beheer van het eigen deel van het gebouw, de algemene delen vallen onder aansturing van de locatiemanager (en daarmee onder de gemeente). Voor het beheer van het algemene deel wordt een ID-er ingezet, en de kosten worden doorberekend aan de gebruikers. Oorspronkelijk werd verwacht dat iedere instelling zou zorgen voor personele inzet bij het beheer van het algemene deel, maar instellingen wilden daar niet zomaar mensen voor afstaan.

Voor- en nadelen

- Iedere instelling kan eigen keuzes maken over onderhoud en schoonmaak, zowel in financiële als organisatorische zin;
- Niet kostenefficiënt, kost in verhouding veel tijd doordat iedereen z'n eigen dingen moet regelen. De schaalvoordelen van een mfa komen hiermee te vervallen;
- Onduidelijkheid over wie er verantwoordelijk is voor beheer van gezamenlijke ruimtes.

Gebundeld beheer

Bij gebundeld beheer wordt de facilitaire organisatie centraal aangestuurd. Er zijn er twee mogelijkheden:

1. Een zelfstandige beheerorganisatie voor het gebouw: de gebruikers werken samen en dragen gezamenlijk zorg voor het beheer van het gebouw. Er wordt een beheerorganisatie ingericht die toeziet op het beheer van het gebouw. In een aantal gevallen wordt het beheer en de exploitatie ondergebracht in een aparte stichting of vereniging. Belangrijk is dat er een duidelijk aanspreekpunt is binnen de beheerorganisatie.
2. Beheer door één hoofdgebruiker: de verschillende gebruikers leggen het beheer van het gebouw bij een hoofdgebruiker neer, bijvoorbeeld een schoolbestuur. Deze coördineert en regelt het beheer van het hele gebouw, maar draag óók het grootste risico. Voor de instellingen betekent dit dat er één aanspreekpunt is, al kan de hoofdgebruiker een aantal activiteiten aan derden uitbesteden. Dit model kan leiden tot kostenreductie doordat één partij zorgt voor de afstemming.

Strategisch vastgoedbeheer

De opkomst van brede scholen en multifunctionele accommodaties vindt mede een basis in de wens tot het optimaal inzetten van gemeentelijk vastgoed. Op dit moment hebben sommige gemeenten beperkt inzicht in de omvang en de kwaliteit van hun vastgoedportefeuille. Het vastgoed wordt beheerd door verschillende afdelingen. Inkomsten en uitgaven worden niet structureel gemeentebreed inzichtelijk gemaakt. Steeds meer gemeenten echter brengen hun vastgoed in kaart en maken beleidskeuzes over het gebruik en het behoud van het vastgoed. Het gemeentelijk vastgoed wordt op die manier zo efficiënt mogelijk geëxploiteerd. Verwacht mag worden dat een gemeentebrede strategische benadering van vastgoed leidt tot verdere professionalisering van het (tactische en operationele) beheer van multifunctionele accommodaties. Ook marktpartijen en woningcorporaties mengen zich in toenemende mate in het beheer en de exploitatie van gemeentelijk vastgoed. Onder de verzamelnaam 'geïntegreerde contracten' of 'PPS-concessies' krijgen grootschalige projecten vorm. Naar verwachting wordt de komende jaren verdere ervaring opgedaan met deze vorm van realisatie van maatschappelijk vastgoed. De wijze waarop een gemeente (het beheer van) haar vastgoedportefeuille vorm geeft hangt samen met de rol en de verantwoordelijkheid die de gemeente voor zichzelf weggelegd ziet.

Praktijkervaringen

In gemeente E is een beheercommissie met vertegenwoordigers van alle instellingen. Deze commissie is vanuit de praktijk ontstaan en staat los van de eigenaar van het gebouw. In de beheercommissie worden de organisatie-overstijgende aspecten besproken. De praktische uitwerking van die aspecten vindt plaats in plangroepen.

Voor- en nadelen

- Gebundeld beheer is kostenefficiënt;
- Niet iedere instelling hoeft alles voor zichzelf te regelen;
- Er is één aanspreekpunt;

- Er is duidelijkheid over het beheer van gezamenlijke ruimtes;
- Instellingen moeten een stukje autonomie inleveren;
- De beheerorganisatie vraagt om periodiek overleg.

Samenwerken: op inhoud en op beheer

Het grootste deel van de brede scholen komt tot stand vanuit de wens de inhoudelijke samenwerking tussen de partners nadrukkelijker vorm te kunnen geven. Tussen de inhoudelijke samenwerking en beheermodellen lijkt een opmerkelijke relatie te bestaan. In multifunctionele accommodaties waar partners goed en intensief samenwerken, blijkt ook het beheer van de accommodatie soepel te verlopen. Het omgekeerde komt ook naar voren uit evaluaties.

In het algemeen kan gesteld worden dat een niet goed functionerende beheerorganisatie een afbreukrisico vormt voor de inhoudelijke samenwerking tussen de partners. Tevens lijkt het verstandig te opereren voor een grotere mate van autonomie in beheer en huisvesting wanneer de inhoudelijke samenwerking beperkt is.

Uitbesteding

De gebruikers of de eigenaar van het gebouw hebben het totale beheer uitbesteed aan een derde partij, bijvoorbeeld de gemeente, een woningcorporatie of een aanbieder van total facility-management. Het gaat om een organisatie die voldoende schaalgrootte en professionaliteit heeft om het beheer van het gebouw goed te verzorgen. Dit model kan leiden tot

een kostenreductie, omdat alles wordt uitbesteed aan één partij. De coördinatie-werkzaamheden voor de instellingen nemen daarmee af. Een nadeel is echter dat door de volledige uitbesteding de kennis op het gebied van het beheer langzaam maar zeker wegvloeit uit de organisaties van de instellingen.

Praktijkervaringen

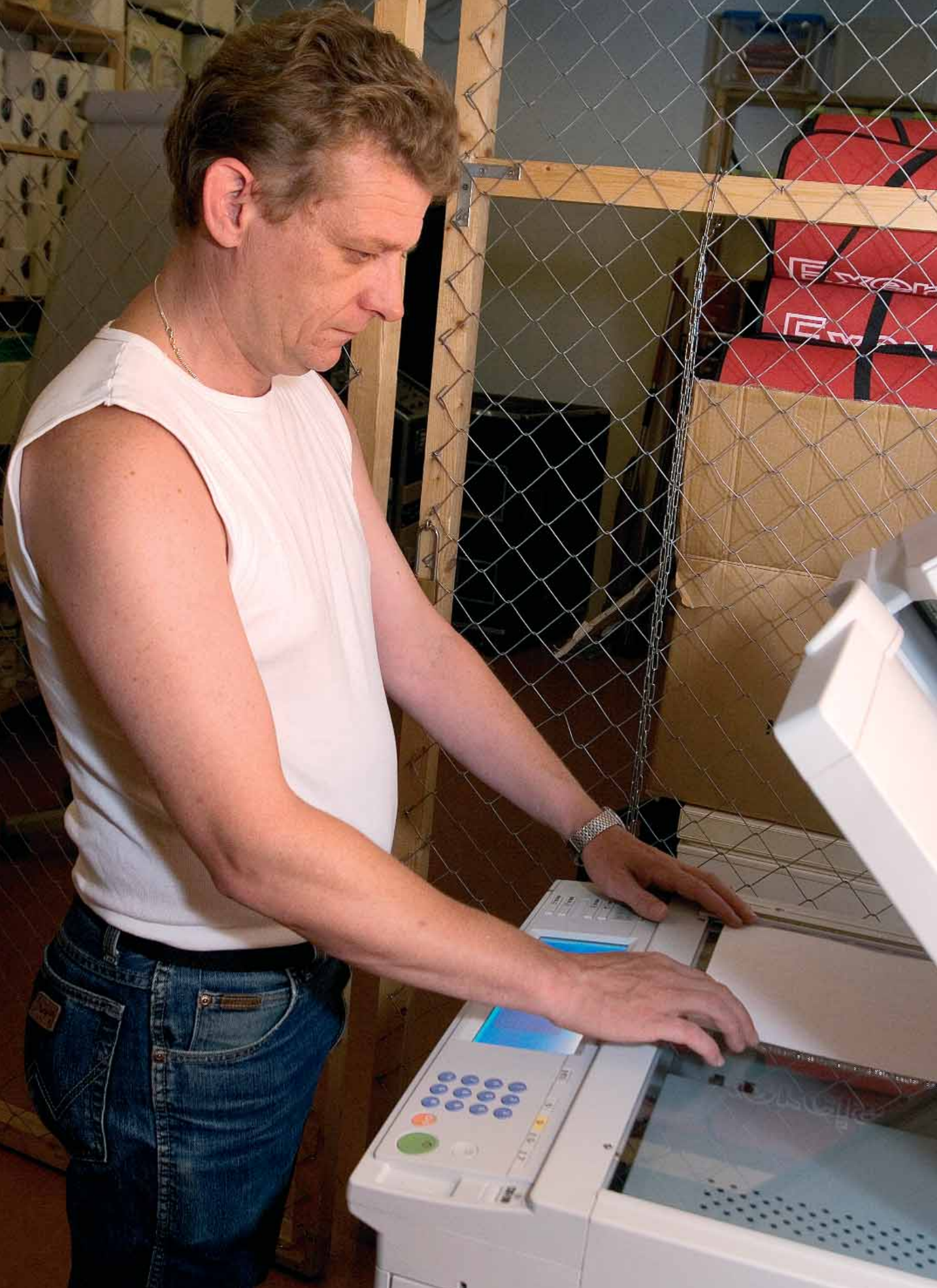
Gemeente D² bouwt een grote multifunctionele accommodatie in een uitbreidingswijk. In de accommodatie wordt een breed scala aan voorzieningen gepland waaronder drie basis-scholen. De gemeente besteedt het beheer van de accommodatie uit aan een extern facility managementbureau. Het bureau levert een beheerder voor het gebouw en verzorgt een aantal beheersmatige en administratieve taken. In het gebouw zijn enkele multifunctionele ruimten opgenomen die de gemeente open wil stellen voor de wijk. Het facility managementbureau vervult een actieve rol in het werven van gebruikers voor de ruimten.

Voor- en nadelen

- Uitbesteding aan partij die ervaring heeft met beheer leidt tot minder werk voor de instellingen;
- Uitbesteding is meestal iets duurder dan zelf het beheer regelen;
- Een facility-management bureau kan eventueel ook de verhuuradministratie en exploitatie van de ruimtes overnemen;
- Gebruikers moeten gedeeltelijk de autonomie en aansturing uit handen geven;
- Kennis over beheer lekt weg uit organisatie;
- De facility manager heeft soms een vreemde positie tussen gebruikers en eigenaar doordat sprake is van een onduidelijke aansturing door de eigenaar én gebruikers.

Punten waar u op moet letten als het gaat om beheer

1. Neem afspraken over beheer op in het huurcontract, in een beheercontract of een gebruikers-overeenkomst;
2. Zorg voor een handboek waarin de praktische afspraken over beheer duidelijk zijn vastgelegd, zodat iedereen op elk moment kan opzoeken wat u moet doen als u als laatste het gebouw verlaat, als het alarm afgaat, als er een deur klemt, etc.;
3. Hoeveel is er nodig voor het dagelijks beheer van een mfa? Voor een mfa van gemiddelde grote waarbij avondgebruik is voorzien, gaat het al gauw om 2 fte;
4. Eigendom en beheer hoeven niet persé in elkaars verlengde te liggen. Soms kunnen gebruikers taken op zich nemen die normaal gesproken bij de eigenaar thuis horen. Eigenaar en gebruikers dienen hierover goede afspraken te maken.



Deelname in een brede school is een vorm van maatschappelijk ondernemen. Gezamenlijk stellen de partners een aanbod voor ouders en kinderen samen. Niet alleen dient dit aanbod aan te sluiten bij de specifieke behoeften in de wijk, er dient ook een vorm van continuïteit gewaarborgd te worden. Niemand is bijvoorbeeld gebaat bij dagarrangementen die de partners maar een paar jaren met een incidentele subsidie waar kunnen maken. Huisvestingskosten vormen een aanzienlijke component in de totale exploitatiebegrotingen van de partners. Het belang van een adequaat inzicht in de gebouwexploitatie is daarmee evident. Bij exploitatie gaat het om het vinden van een manier om het gebouw kostenefficiënt te laten draaien. Wat wordt er over huurprijzen afgesproken, en hoe worden de kosten van de gemeenschappelijke ruimtes door berekend naar de instellingen? Wat kost het gebouw en de instandhouding ervan? Welk model voor exploitatie u ook kiest, zorg er in ieder geval voor dat voor iedere instelling van tevoren is doorgerekend op welke kosten ze moeten rekenen, zodat ze niet voor onaangename verrassingen komen te staan.

5

Exploitatie
EXPLOITATIE

Exploitatieopzet

Vanuit de bestaande structuren zijn partners in brede scholen gewend te denken vanuit de eigen, organisatiegebonden exploitatie. In een multifunctionele accommodatie wordt daaraan een dimensie toegevoegd, namelijk de gezamenlijke exploitatie van de accommodatie. Indien sprake is van een grote mate van samenwerking of uitbesteding in het beheer van de accommodatie – bijvoorbeeld bij schoonmaak, repro, alarmopvolging of ICT-beheer – hevelen de verschillende partners feitelijk een aantal van de eigen beheertaken over naar een gezamenlijk niveau. De kosten hiervoor worden periodiek verrekend met de partners.

De exploitatie van een multifunctionele accommodatie kent een kosten- en een batencomponent. De kostencomponent wordt bepaald door de kosten voor het tot stand brengen en in stand houden van de accommodatie. Hieronder vallen de kosten voor de (ver)bouw en het onderhoud van de accommodatie, maar bijvoorbeeld ook kosten voor gezamenlijke schoonmaak of de gezamenlijke aanschaf van meubilair.

Gemeenten bepalen de kapitaalslasten doorgaans op basis van een annuïtaire of lineaire afschrijvingsmethode. De lasten voor het onderhoud worden bepaald op basis van een meerjarenonderhoudsplanning waarbij onderscheid gemaakt wordt naar het aandeel voor de eigenaar en gebruiker, voor onderwijsvoorzieningen doorgaans aangeduid als buiten- en binnenonderhoud. Op basis van de investering en noodzakelijke reserveringen voor (groot) onderhoud bepaalt de eigenaar van de accommodatie de 'kale huur'.

Doorgaans relateert een gemeente een huurprijs aan het gemeentelijke huurprijsbeleid. Gemeenten kunnen ervoor kiezen een niet-kostendekkende huur te berekenen aan de gebruikers waardoor feitelijk subsidiëring plaats vindt aan de gebruiker. De eigenaar kan een opslag voor rendement en risico opnemen op de kale huurprijs. Wanneer woningcorporaties, projectontwikkelaars of beleggers bij het project betrokken zijn, dient in een vroegtijdig stadium duidelijk te worden op welke wijze hieraan invulling gegeven wordt.

Het beheer van een multifunctionele accommodatie omvat een aantal diensten, gericht op het instandhouden en goed laten functioneren van de accommodatie. Hieronder vallen bijvoorbeeld de schoonmaak van ruimten, alarmopvolging en het binnenonderhoud. Deze aspecten kunnen afzonderlijk door de gebruikers geregeld worden. In een accommodatie met multifunctionele ruimten die door verschillende partners worden gebruikt, ligt het echter voor de hand gezamenlijk zaken te regelen en te verrekenen. In de praktijk blijkt hiervoor in veel gevallen gekozen te worden indien er sprake is van multifunctioneel ruimtegebruik.

Huurprijsbeleid

In veel gemeenten wordt een huurprijsbeleid gehanteerd om verschillende huurtarieven voor gelijkaardige gemeentelijke accommodaties tegen te gaan. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar:

- Sociaal tarief: vaak rekenen gemeenten als eigenaar of hoofdhuurder van een mfa sociale huurprijzen (een huurprijs onder de werkelijke kosten van de ruimte) voor

bepaalde maatschappelijke instellingen zoals de peuterspeelzaal of sportverenigingen. Deze instellingen zouden een kostendekkende of marktconforme huurprijs niet kunnen betalen. Toch vindt de gemeente het belangrijk dat ze deelnemen aan de brede school. Bovendien gaat het hier vaak om door de gemeente gesubsidieerde instellingen. Als de gemeente een hogere huurprijs zou rekenen zouden ze ook meer subsidie moeten geven.

- **Kostendekkend:** bij kostendekkende huurprijzen worden zowel de servicelasten als de kapitaallasten doorberekend in de huurprijs. Alle kosten van de ruimte kunnen daarmee worden gedekt, maar er wordt geen winst gemaakt.
- **Marktconform:** er wordt een commerciële huurprijs in rekening gebracht. Dit betekent dat de gehanteerde huurprijs meer dan kostendekkend is.

Eenzijds leidt het huurprijsbeleid tot duidelijkheid voor alle verenigingen en instellingen in de gemeente, anderzijds doet het geen recht aan de accommodatie waarvan gebruik gemaakt wordt. De lasten van een afgeschreven parochiehuus zijn immers wezenlijk verschillend van de lasten van een nieuwe multifunctionele accommodatie. Een aantal gemeenten kiest er daarom voor de daadwerkelijke kosten door te belasten aan de verenigingen en instellingen, waarbij tevens een subsidie in de exploitatie wordt verleend.

Doorbelastingssystematiek

Er zijn verschillende manieren om de gemeenschappelijke kosten door te berekenen aan de instellingen. De eerste twee methoden worden het meeste toegepast:

- Naar rato van het aantal vierkante meters van het eigen deel. Hoe meer vierkante meters een instellingen zelf heeft (in eigendom of huur) hoe groter het aandeel in de gemeenschappelijke kosten.
- Op basis van bezetting van ruimten. Hoe meer uren de instelling gebruik maakt van ruimten in het gebouw, hoe groter het aandeel in de gemeenschappelijke kosten.
- Op basis van het aantal gebruikers. Hoe meer gebruikers een instelling heeft, hoe groter het aandeel in de gemeenschappelijke kosten.
- Met gebruik van een drempelpercentage.

Iedere instelling betaalt in elk geval een vast bedrag: de drempel. Voor de kosten die daar boven komen kan één van de drie bovenstaande mogelijkheden worden gekozen.

Administratie

Het gebruik van een multifunctionele accommodatie leidt per definitie tot verrekening tussen de verschillende gebruikers en/of eigenaren. Om de verrekening in goede banen te leiden zal een organisatie of persoon verantwoordelijk gemaakt moeten worden voor de administratie. In de praktijk wordt deze taak veelal ondergebracht óf bij de gemeente óf bij een hoofdgebruiker. Ook een woningcorporatie of facility managementorganisatie kan hierin een goede rol vervullen.

Praktijkervaringen

- De exploitatielasten worden vrijwel overal doorberekend naar rato van vierkante meters. Instellingen schrikken soms wel van de hoge bedragen die ze dan moeten betalen (voor hun gevoel hoger dan wanneer ze in een stand-alone gebouw zouden zitten). Op deze manier is het echter goed uit te leggen waar die kosten uit bestaan, en weten instellingen doorgaans ook van tevoren waar ze aan toe zijn (in tegenstelling tot doorbelasting op basis van gebruik of gebruikers, dan kan pas achteraf worden berekend hoeveel iedereen bij moet dragen).
- Gemeenten maken verschillende keuzes in welke kosten ze wel en niet doorberekenen naar de gebruikers. Sommige gemeenten kiezen er voor om de kapitaallasten niet of niet helemaal door te berekenen, andere gemeenten nemen de kosten voor beheer/beheerders of investeringskosten voor technische installaties voor hun rekening, en in sommige gevallen worden alle kosten doorberekend.
- De gemeente Y heeft ervoor gekozen de brede scholen binnen de gemeentegrenzen de eerste jaren (financieel) te ondersteunen met inhoudelijke en beheersmatige coördinatie op voorwaarde dat de partners deze taak na verloop van tijd over gaan nemen. Enkele jaren na de realisatie van de eerste brede school in de gemeente blijkt er weerstand te bestaan bij de partners om de coördinatie

over te nemen. De gemeente heeft de coördinatie de afgelopen jaren naar volle tevredenheid geregeld en gefinancierd en de partners zouden de bestaande situatie graag willen voortzetten.

Politiek gezien brokkelt het draagvlak voor de financiële bijdrage van de gemeente af hoewel de noodzaak voor kwalitatief goede coördinatie onderkend wordt. De gemeente gaat in dialoog met de partners om te bezien op welke wijze in de toekomst vervolg gegeven wordt aan de coördinatie.

Fiscale aspecten

Bij de realisatie van een multifunctionele accommodatie verdient het aanbeveling om in een vroegtijdig stadium na te gaan of fiscale randvoorwaarden leiden tot financiële consequenties. In het kader van de realisatie van multifunctionele accommodaties kunnen omzet- en overdrachtsbelasting als belangrijke aandachtspunten benoemd worden. De partners die betrokken zijn bij het project, combinaties met andere voorzieningen (bijvoorbeeld een parkeergarage en winkels) en grondposities hebben invloed op de wijze waarop de multifunctionele accommodatie fiscaal vorm wordt gegeven.

In het algemeen kan gesteld worden dat de fiscale aspecten van de ontwikkeling en instandhouding van een multifunctionele accommodatie als complex worden ervaren door de partners in de brede school. Personen die belast zijn met de ontwikkeling en instandhouding van de multifunctionele accommodatie dienen niettemin op hoofdlijnen inzicht te hebben in de fiscale uitgangspunten om het proces fiscaal en administratief correct te laten verlopen.

Punten waar u op moet letten als het gaat om exploitatie

1. Maak vooraf een duidelijk keus in het huurprijsbeleid voor iedere instelling (dit kan dus verschillen per instelling);
2. Maak voor de start van het ontwerpproces duidelijk op welke manier de gezamenlijke kosten zullen worden doorberekend, en reken dit vast door voor iedere instelling zodat men van tevoren weet of men de vaste lasten kan dragen. Maak hierin voor iedere instelling dezelfde keus.
3. Neem afspraken over huurprijsbeleid en doorbelastingssystematiek op in het huurcontract;
4. Gemeenten kunnen commerciële instellingen onbedoeld subsidiëren door huurtarieven te hanteren die niet kostendekkend zijn;
5. Maak één organisatie verantwoordelijk voor de administratie en verrekening van kosten;
6. Baseer een exploitatieopzet niet op tijdelijke stimuleringsmaatregelen of subsidies maar zorg voor lange termijndekking;
7. Draag zorg voor eventuele fondsvorming;
8. Inventariseer tijdig eventuele fiscale aandachtspunten.



Huisvesting is geen doel op zich maar faciliteert de gebruikers en hun primaire processen. In multifunctionele accommodaties is sprake van meerdere gebruikers met verschillende werkzaamheden. De gebruikers streven naar inhoudelijke afstemming, fysieke ontmoeting en efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte. Dit specifieke gebruik is wezenlijk voor de vorm en opzet van een multifunctionele accommodatie. Een gebouw kan de gebruikers steunen maar ook belemmeren in de samenwerking en het beheer.

Wanneer u tijdig de consequenties van beheer en exploitatie inventariseert, kunnen de gevolgen worden meegenomen in het gebouw: als 's avonds alleen de gezamenlijke delen van het gebouw toegankelijk zijn, moet de rest kunnen worden afgesloten. Als energiekosten voor iedere instelling apart zichtbaar moeten zijn, is het handig als ieder bouwdeel z'n eigen meters heeft. We geven hier aan waar u aan moet denken bij het vertalen van afspraken over beheer en exploitatie in huisvesting.

6

Consequenties voor huisvesting

CONSEQUENTIES VOOR HUISVESTING

Ruimtelijk kader

Achter de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties gaat een tweetal gedachten schuil, namelijk enerzijds de fysieke nabijheid van voorzieningen waardoor eenvoudiger samengewerkt kan worden en reistijd tussen voorzieningen beperkt wordt. Anderzijds worden multifunctionele accommodaties gerealiseerd met als doel een optimale bezetting van voorzieningen te creëren waardoor exploitatielasten dalen en voorzieningen voor de lange termijn behouden blijven voor een wijk. Bij de ontwikkeling van een multifunctionele accommodatie wordt het ruimtelijke kader vastgelegd in een programma van eisen. Dit programma van eisen dient gebaseerd te zijn op de wettelijke randvoorwaarden die gelden voor de verschillende partners. Vooralsnog is de wetgeving tussen sectoren nog niet altijd consistent waardoor het zwaarste regime maatgevend wordt voor multifunctionele ruimten. In multifunctionele accommodaties beogen de partners een vorm van gezamenlijk en gedeeld ruimtegebruik waardoor de beschikbare ruimte optimaal ingezet kan worden en ontmoetingsplekken voor de partners ontstaan. Hiertoe wordt ruimte aan de individuele ruimtebehoefte van de partners onttrokken en als geza-

menlijk ingezet. Tevens kunnen ruimten gerealiseerd worden die de individuele partners niet zouden kunnen realiseren zoals extra vergader-ruimten of een grotere aula.

In de praktijk blijkt de ruimtelijke inpassing soms anders te verlopen. Wanneer partijen besluiten multifunctionele ruimten te realiseren zonder aanpassing van de individuele ruimtebehoefte van de partners, is de totale ruimtebehoefte groter dan de optelsom van de individuele ruimtebehoefte van de partners. Dit leidt tot exploitatietekorten tenzij partijen bereid zijn extra middelen voor de extra ruimte ter beschikking te stellen.

Multifunctionaliteit

In multifunctionele accommodaties worden drie soorten ruimten⁸ onderscheiden:

- Individuele ruimten: ruimten die exclusief door één gebruiker wordt gebruikt;
- Semi-multifunctionele ruimten: het primaat ligt bij één gebruiker, maar de ruimte wordt ook aan derden beschikbaar gesteld;
- Multifunctionele ruimten: deze ruimten staan aan alle gebruikers ter beschikking.

De keuze voor multifunctionaliteit wordt ingegeven door overwegingen ten aanzien van kostenefficiëntie, bezettingsgraad, kwaliteit van inrichting en ontmoeting van gebruikers. In de praktijk blijken met name de kwaliteit van de inrichting en mogelijkheid voor ontmoeting door de gebruikers op prijs gesteld te worden. Over het algemeen is het creëren van multifunctionele ruimten niet goedkoper doordat het afwerkingsniveau van deze ruimten hoog is en er veel faciliteiten beschikbaar zijn. In verrekeningen zijn multifunctionele ruimten de belangrijkste complicerende factor. Het is dus van belang dat eigenaren en gebruikers goed nadenken over het soort ruimten en de mate waarin multifunctionaliteit wordt toegepast.

Het ontbreken van een goed programma van eisen leidt tot vragen bij het uitwerken van eigendom, beheer en exploitatie. Er is namelijk geen basis om afspraken en berekeningen op

⁸ De Rooy, A., Finkielstajjn, J., Kannekens, T. & Weerdenburg, A. van. *Businessplan voor brede scholen in multifunctionele accommodaties*. Zwolle: Deloitte ICS Adviseurs

te baseren. Soms wordt dit ondervangen door een architect te contracteren die alvast met de gebruikers een ontwerp samenstelt. Eigendom, beheer en exploitatie komen dan gedurende het ontwerpproces aan de orde. Wanneer dan blijkt dat partners huurprijzen niet op kunnen brengen of de exploitatie van het gebouw niet rond komt, dient het ontwerp aangepast te worden. Dit gaat gepaard met vertraging en extra kosten.

Praktijkervaring

- Het delen van ruimten die jarenlang tot het eigen domein hebben behoord blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig. Een kinderopvangondernemer omschrijft het als 'partners weten altijd prima welke ruimten de ander kan delen. Als het over de eigen ruimten gaat, wordt het lastiger'.

Punten waar u op moet letten als het gaat om huisvesting

1. Bouw niet groter of luxer dan noodzakelijk. Bovennormatief bouwen leidt op de lange termijn tot exploitatietekorten voor de gebruikers en/of extra subsidiëring door de gemeente. Met name multifunctionele ruimten zijn gevoelig voor exploitatietekorten omdat deze ruimten soms voor een deel als surplus op de totale ruimtebehoefte worden gerealiseerd; een soort 'slagroom op de taart'.
2. Waarborg het behoud van identiteit van partners in een multifunctionele accommodatie.
3. Compartimenteer het gebouw in overzichtelijke delen. Denk daarbij aan:
 - Installaties en bemetering;
 - Alarm en sleutelplan;
 - Brandscheidingen;
 - Fysieke splitsbaarheid van bouwdelen in relatie tot de eigendomsconstructie;
 - Avondgebruik en toegankelijkheid.
4. Schep duidelijkheid over de demarcatielijn van onderhoud voor wat betreft het eigenaars- en huurdersdeel c.q. gebruikersdeel;
5. Zorg voor een duidelijke bewegwijzering naar en herkenbare bouwdelen voor de verschillende gebruikers.

Het mag duidelijk zijn dat het beheer en de exploitatie van brede scholen geen doelen op zich zijn, maar instrumenten om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Voor brede scholen dienen pedagogische en maatschappelijke motieven leidend te zijn. Een adequate aanpak van beheer en exploitatie dragen net als goede huisvesting en samenwerking in randvoorwaardelijke zin bij aan het al dan niet welslagen van de inhoudelijke doelen.

7 Tot slot TOT SLOT

Er is wat deze randvoorwaarde betreft overigens nog veel werk aan de winkel aangezien de helft van de gemeenten aangeeft het beheer en de exploitatie van haar brede scholen nog niet (goed) te hebben geregeld. Terugkijkend op het afgelopen decennium is er in veel opzichten sprake geweest van een pioniersfase. Zowel wat betreft inhoudelijke visie (nieuwe ideeën over doorgaande leer- en ontwikkelingslijnen voor kinderen van 0-12) als wat betreft huisvesting (multifunctioneel huisvesten van samenwerkende voorzieningen onder één dak). Beheer en exploitatie werden in die pioniersfase aanvankelijk nogal over het hoofd gezien. Men begon vaak ofwel aan de inhoudelijke kant met visie-ontwikkeling ofwel aan de gebouwelijke kant met de ontwikkeling van een multifunctionele accommodatie. Beheer en exploitatie was eigenlijk nooit het startpunt voor een ontwikkeltraject en dreigde

veelal tussen de wal en het schip te vallen. Inmiddels blijkt dat een goed uitgewerkte aanpak voor beheer en exploitatie een voorwaarde is voor het welslagen van een brede school in een multifunctionele accommodatie en de samenwerking tussen de betrokken organisaties. De ontwikkeling van brede scholen is momenteel nog niet volledig uitgekristalliseerd. Maatschappelijke trends, bijvoorbeeld economische argumenten om de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen te bevorderen, en overheidsbeleid, wet- en regelgeving zullen de komende jaren van invloed blijven op beleid en praktijk van brede scholen én op de rolverdeling tussen gemeenten en partners. Naar verwachting zullen gemeenten de komende jaren nadrukkelijker aan de slag gaan met strategisch vastgoedbeheer. De vastgoedportefeuilles van gemeenten bieden tal van aanknopingspunten om vastgoed op een andere wijze te benaderen. Momenteel worden ook de eerste initiatieven genomen op het gebied van publiek private samenwerking en private financiering van overheidsprojecten. Waartoe dit precies zal leiden is nu nog moeilijk te voorspellen, maar duidelijk is wel dat gemeentelijk vastgoed in een aantal gevallen efficiënter ingezet en beheerd kan worden. Mogelijk hebben ontwikkelingen in de strategische benadering van vastgoed op hun beurt weer een katalyserende werking op het tactische en operationele beheer van brede scholen. Kortom, een werkterrein in ontwikkeling waaraan wij met deze brochure een bijdrage hopen te leveren.



Bijlagen
BIJLAGEN



Geraadpleegde literatuur GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Beek, H. ter & Heijden, D. van der (2006). *Evaluatie Montage 2005, financiële en kwalitatieve meerwaarde en leereffecten*. Amsterdam: Ernst & Young
- Grinten, M. van der, Walraven, M., Studulski, F. & Hoogeveen, K. (2004). *Handboek brede school*. Utrecht: Oberon/Sardes
- Grinten, M. van der, Kruijer, J., Oomen, C. & Hoogeveen, C. (2005). *Brede Scholen in Nederland, Jaarbericht 2005*. Utrecht: Oberon
- Johannisse S. & Coenen G. (2000). *Een schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS*. Den Haag: Kenniscentrum PPS
- Rooy, A. de, Finkielstajn, J., Kannekens, T. & Weerdenburg, A. van. *Businessplan voor brede scholen in multifunctionele accommodaties*. Zwolle: Deloitte ICS Adviseurs
- Rooy, A. de, Weerdenburg, A. van, Jong, P. de, Born, H. (2002). *Leidraad voor multifunctionele accommodaties*. Den Haag: Commissie Dagarrangementen
- Schuur, F. (2006) *Handboek voor de VvE*. Oosterhout VvE Belang.
- Verhees, F., Fransen, B., Giebels, E., Vereijken, P. (2003). *Brede school, brede aanpak*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg
- *Meerwerk of meerwaarde, PPS bij scholenbouw in Nederland* (2006). Den Haag: Kenniscentrum PPS
- www.vng.nl
– VNG-NET
- www.wetten.nl
– Burgerlijk wetboek
– Wet op het primair onderwijs
– Wet op het voortgezet onderwijs
– Wet op de expertisecentra

bijlage



Geraadpleegde experts GERAADPLEEGDE EXPERTS

Interviews

Fons Geraedts	Gemeente Oss
Fon van Heesch	Gemeente Den Bosch
Myriam van der Heijden	Prisma Facility Management BV
Cees van Helvoirt	Paulusschool, Giesbeek
Henri Koolen	Gemeente Eindhoven
Leo van Krimpen	Gemeente Amersfoort
Gerard Mudde	Gemeente Overbetuwe
Wilbert Pothoff	Woningstichting Wonen Maasduinen
Klaas van Riet	Brede school De Noorderbreedte, Veendam
Martina Romers	Gemeente Rotterdam
Marjon Stellingwerf	Gemeente Overbetuwe
Lammert van Veen	Gemeente Groningen

Expertpanel

Gerard van de Burgwal	OOG Onderwijsondersteuning
Anton van Dam	Gemeente Den Haag
Willy Gommeren	Gemeente Etten-Leur
Niels Kuiper	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Bram Pickert	Stichting Protestants Christelijk Onderwijs te Utrecht/Utrecht-Leidsche Rijn
Ernst Radius	MO-groep
Annette de Rooy	ICS adviseurs
Erik Staal	Woningcorporatie Vestia Groep
Arjo Verweij	Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Verklarende woordenlijst VERKLARENDE WOORDENLIJST

Annuitaire afschrijving

De som van de afschrijving en rente is jaarlijks een gelijkblijvend bedrag gedurende de economische levensduur (de tijd waarin het gebouw financieel wordt afgeschreven). Kenmerkend is dat in het eerste deel van de afschrijvingsperiode de kapitaallasten voornamelijk bestaan uit rente en een zeer klein afschrijvingsdeel en dat aan het einde van de afschrijvingsperiode juist een zeer klein deel uit rente bestaat en een groot deel uit afschrijving.

Appartementsrecht

Een aandeel in een gebouw met toebehoren dat de bevoegdheid geeft tot het alleengebruik van een bepaald gedeelte van dat gebouw. Alle appartementseigenaars zijn samen eigenaar van het hele gebouw en ieder mag alles gebruiken wat in het gebouw tot gezamenlijk gebruik dient. Er is een duidelijke verdeling tussen gemeenschappelijke ruimten (en gebruik) en privé-gedeelten, waar anderen niets mee te maken hebben.

Bouwheerschap

Een bouwheer bezit rechtspersoonlijk en kan 'in naam van het project' contracten aangaan. Daarmee is de bouwheer in feite de opdrachtgever van het project.

Wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij een project dient één partij het bouwheerschap in te vullen al dan niet vanuit een daartoe ingesteld orgaan en mandaat.

Bovennormatief bouwen

Bovennormatief geeft aan dat extra ruimtebehoefte is gewenst boven de volgens de norm aangegeven vierkante meters. Bovennormatief bouwen houdt dus in het bouwen van meer vierkante meters dan volgens de, door het ministerie vastgestelde, norm nodig is. Dit resulteert in een financieringsvraag voor de extra te realiseren ruimten.

Compartimentering

Het verdelen van een gebouw of ruimten in kleinere ruimten, welke toebedeeld kunnen worden aan specifieke gebruikers ofwel als multifunctionele ruimten kunnen worden bestempeld.

(Total) Facility management

Vakgebied waarbij huisvesting, services en middelen als integraal pakket worden aangeboden.

Go / No Go –beslissing

Beslismoment in het bouwproces waarbij wordt bepaald of het project doorgang vindt of geen doorgang vindt.

ID-er

Instream-Doorstream medewerker; gesubsidieerde baan in de collectieve sector. Per 1 januari 2004 is de ID-regeling niet meer van kracht, echter tot 2007 geldt een afbouw-/ombouwregeling.

Initiële investeringskosten

De kosten van gebouwen, installaties en uitrustingen welke rechtstreeks verband houden met het project, inclusief advies- en bijkomende kosten.

Life cycle costs

De kosten van een product (gebouw) over de complete levensduur.

Lineaire afschrijving

De afschrijving bestaat uit een jaarlijks gelijkblijvend bedrag, een vast percentage van de aankoopprijs. De boekwaarde daalt jaarlijks met een gelijkblijvend bedrag en het rentebedrag heeft een dalend verloop.

Londo-systematiek

Bekostigingsstelsel Basisonderwijs.

Maatschappelijk ondernemerschap

Ondernemerschap waarbij structureel geld, middelen en/of tijd vrij worden gemaakt voor activiteiten die een positieve bijdrage aan onze samenleving leveren.

PFI

Private Finance Initiative; private sector financiert een overheidsproject.

PPS-constructie

Publiek Private Samenwerking-constructie; private sector en overheid werken samen aan de realisatie van een project.

Programma van Eisen

Formulering van het geëiste en gewenste projectresultaat.

Schaalvoordelen

Wanneer schaalvergroting leidt tot een meer dan evenredige vergroting van de productie. De gemiddelde productiviteit van arbeid en/of kapitaal neemt toe.

Trial & Error fase

Ontwikkelfase.

Vereniging van Eigenaren (VvE)

De vereniging van de eigenaren van de appartementsrechten van een ruimte die tot een gebouwcomplex behoren. Zij draagt zorg voor het regelen van het onderhoud en alle andere gemeenschappelijke belangen van de eigenaren.

Verticale (kadastrale) splitsing

Het splitsen van een terrein in twee of meer nieuwe percelen, inclusief de splitsing van de gebouwen op dit terrein.

WSW

Wet Sociale Werkvoorziening.

bijlage



Checklist beheer en exploitatie van brede scholen

CHECKLIST BEHEER EN EXPLOITATIE VAN BREDE SCHOLEN

In deze brochure heeft u allerlei informatie gekregen over eigendom, beheer en exploitatie van brede scholen en/of multifunctionele accommodaties. Met de checklist op de achterflap van deze brochure kunt u overzichtelijk in beeld brengen welke keuzes voor eigendom, beheer en exploitatie er in uw gemeente/op uw brede school zijn gemaakt, en in hoeverre die keuzes echt al zijn doorgevoerd: hoe ver is men als het gaat om beheer en exploitatie van de brede school/mfa, en waar liggen de verbeterpunten? Op grond van de uitkomsten van de checklist kunt u vervolgens bepalen op welke onderdelen nog keuzes moeten worden gemaakt, waar actie of bijstelling gewenst is, en of er eventueel extra informatie nodig is om een duidelijk beeld te krijgen van de stand van zaken.

De checklist bevat vijf thema's, die zijn onderverdeeld in keuzemogelijkheden en actielijstjes. Bij de keuzemogelijkheden kunt u in de linkerkolom met een kruisje aangeven welke keuze u gemaakt heeft. Als er nergens een kruisje staat, heeft u dus nog geen keuze gemaakt. In de rechterkolommen van de lijst kan met een kruisje worden aangegeven in hoeverre de brede school/mfa de punten van het actielijstje al heeft gerealiseerd. De gebruikte symbolen hebben de volgende betekenis:

++ duidelijk wel:

de brede school/mfa heeft het actiepunt volledig afgerond

+ voldoende:

de brede school/mfa heeft het actiepunt bijna afgerond

- onvoldoende:

de brede school/mfa is begonnen met het actiepunt, maar heeft het nog (lang) niet afgerond

-- duidelijk niet:

de brede school/mfa is nog niet begonnen met het actiepunt

Bij elk actielijstje is ruimte vrij gelaten om uw eigen specifieke actiepunten toe te voegen.

