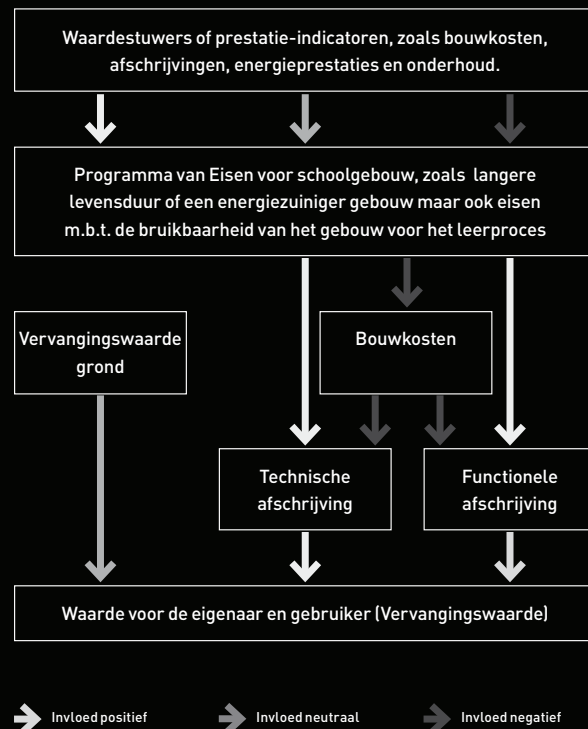


De waarde van een schoolgebouw

Dirk Kootstra en Jan Veuger

Figuur 1: model waardesturing: relatie tussen investering, afschrijving en vervangingswaarde.



Zou het niet verantwoord zijn om extra middelen aan de huisvesting van basisonderwijs te besteden als dit een positief effect op de waarde van het gebouw heeft? Vanuit die gedachte is een waarderingsmethodiek voor schoolgebouwen ontwikkeld die de meerwaarde van extra investeringen inzichtelijk maakt. Bij de bouw van een school worden allerlei keuzes gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld installaties en ruimtegebruik. Een gebrek aan financiële middelen zorgt ervoor dat deze keuzes niet altijd tot het best mogelijke gebouw leiden.

De huisvesting van basisonderwijs is sinds 1997 een wettelijke taak voor gemeenten. De gemeente bekostigt de huisvesting met behulp van een bijdrage uit het gemeentefonds en stelt de huisvesting om niet aan het schoolbestuur beschikbaar. Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om, in overleg met het schoolbestuur, de middelen ten behoeve van de huisvesting door te sluizen naar de schoolbesturen (Aarsen e.a., 2006).

Traditioneel treedt een schoolbestuur bij de bouw van een nieuwe school op als opdrachtgever. Variaties hierop zijn mogelijk als de school in opdracht van de gemeente wordt gebouwd en na oplevering wordt overgedragen aan het schoolbestuur, of wanneer een gemeente het schoolgebouw huurt van een derde partij. Bij de traditionele gang van zaken wordt het schoolbestuur juridisch eigenaar van het schoolgebouw. De gemeente kan echter (delen van) een schoolgebouw tijdelijk of gedurende een gedeelte van een dag in gebruik geven aan anderen. Daarnaast kan de gemeente het schoolgebouw terugvorderen als dit niet langer voor basisonderwijs wordt gebruikt. De economische eigendom ligt dan ook bij de gemeente, zodat de waarde van een schoolgebouw nooit toekomt aan een schoolbestuur.

Split incentive problematiek

Voor de bekostiging van bijvoorbeeld de personeelslasten, leermiddelen, energie en klein onderhoud - de materiële bekostiging - ontvangen schoolbesturen rechtstreeks middelen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit geeft aanleiding tot de veronderstelling dat gemeente en schoolbesturen tegengestelde belangen zouden kunnen hebben bij de bouw van een school. Een voorbeeld hiervan is het afwerkingniveau. De Vereniging Nederlandse Gemeenten schrijft een sober doch doelmatig afwerkingniveau voor (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2010). Om op bouwkosten te besparen zou een gemeente op grond hiervan een ander afwerkingniveau kunnen voorstaan dan een schoolbestuur. De gebruiker zal immers een kwalitatief zo hoogstaand mogelijk gebouw nastreven.

Ook de veranderde functionaliteit van de gebouwen leidt tot tegengestelde belangen. De laatste jaren worden andere eisen aan schoolgebouwen gesteld dan in de jaren negentig (Schraven & Van Leent, 2010) door vernieuwde onderwijsconcepten en naschoolse activiteiten. Scholen worden steeds vaker als multifunctioneel object gebouwd en zijn daardoor vaker interessant

voor woningcorporaties, ontwikkelaars en beleggers. De huidige geldende wet- en regelgeving en de wijze van bekostiging zijn al enkele decennia oud en sluiten onvoldoende aan op de hiervoor geschetste ontwikkelingen. De normbedragen zijn weliswaar geïndexeerd maar nog niet aangepast aan de andere eisen die aan scholen worden gesteld. Daarnaast doet zich de vraag voor of een gemeente bereid is om extra te investeren in bijvoorbeeld de energieprestaties van een schoolgebouw. Dit betekent voor de gemeente immers extra kosten, terwijl het schoolbestuur het voordeel heeft in de vorm van een lagere energienota.

De verhouding tussen de gemeente als eigenaar van een schoolgebouw en het schoolbestuur als gebruiker wijkt op dit punt wezenlijk af van de relatie tussen de huurder en verhuurder van commercieel onroerend goed. Wanneer een huurder extra wensen heeft betreffende het afwerkingsniveau, dan zal de verhuurder bereid zijn extra te investeren omdat de extra investeringen kunnen worden vertaald in een hogere huurprijs. Gemeenten stellen schoolgebouwen echter om niet beschikbaar. Hierdoor kunnen hogere uitgaven niet door hogere inkomsten kunnen worden gedekt.

Passend waardebegrip

Wanneer kan worden aangetoond dat een hogere investering op de langere en/of korte termijn, door betere gebruiksmogelijkheden en efficiency, leidt tot een hogere waarde van het schoolgebouw, kan dit een rechtvaardiging zijn om een hoger bedrag te investeren in de school. Maar wat is een passend waardebegrip voor een schoolgebouw? Dé waarde van vastgoed bestaat niet: in de praktijk hanteren we voor verschillende situaties diverse waardebegrippen die een eigen betekenis en bruikbaarheid kennen. Voor schoolgebouwen is het bijvoorbeeld niet zinvol om te spreken van marktconforme waarde.

Anders dan bijvoorbeeld bij commercieel onroerend goed of woningen is er immers geen sprake van koop- of huurtransacties waaruit een marktwaarde kan worden afgeleid. Een benadering op basis van (wettelijke) voorschriften, met behulp waarvan de waarde voor bijvoorbeeld verzekeringsdoeleinden of belastingheffing kan worden vastgesteld, is evenmin geschikt.

Een waardebegrip dat uitgaat van de waarde die een object voor de eigenaar en/of gebruiker vertegenwoordigt, het zogenaamde worthconcept (Ten Have, 2007), is beter bruikbaar. Uitgangspunt is hierbij de subjectieve waarde die een eigenaar of gebruiker zelf aan het gebouw toekent (Van Gool e.a., 2007). Een belegger zal een dergelijke waarde baseren op zijn eigen, intern gerichte rendementseis. Een gebruiker zal een gebouw waarderen om de bijdrage die het pand levert aan bijvoorbeeld een productieproces, in dit geval het leerproces van de kinderen. Een dergelijke waarde is dus veel minder gerelateerd aan een markt. De waarde wordt gebaseerd op subjectieve inschattingen ten aanzien van nuttigheid en de verwachte eigendomsperiode (Ten Have, 2007). Gemeenten baseren de exploitatie van schoolgebouwen echter op de boekwaarde van een schoolgebouw. Dit houdt in dat op de initiële investering in het schoolgebouw jaarlijks, gedurende een verwachte levensduur (bijvoorbeeld veertig of zestig jaar), wordt afgeschreven tot de restwaarde is bereikt. De jaarlijkse afschrijvingen bepalen als kostenpost een belangrijk deel van de exploitatielasten.

Sturen op de boekwaarde is niet zinvol. Het lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk om over een langere periode af te schrijven omdat dan jaarlijks sprake is van lagere kosten. Vanzelfsprekend houdt deze benadering geen gelijke tred met de daadwerkelijke veroudering of functionaliteit van een schoolgebouw. Bovendien ligt het

met deze afschrijvingsystematiek niet voor de hand om meer middelen te besteden aan duurzaamheid, functionaliteit of flexibiliteit van een schoolgebouw. Hogere initiële investeringen leiden immers slechts tot hogere jaarlijkse afschrijvingen en dus hogere jaarlijkse kosten.

Passend model voor waardesturing

Waardesturing wordt gedefinieerd als het realiseren van een doelstelling ten aanzien van de waarde (Keeris, 1997). Het worthconcept biedt de ruimte om het waarderen te baseren op interne wensen en eisen, zoals persoonlijke, emotionele of culturele interne (bedrijfs)overwegingen (Ten Have, 2007). Het worthconcept biedt daarom goede uitgangspunten voor waardesturing bij onderwijshuisvesting. Door het ontbreken van een markt voor schoolgebouwen is sturen op een zo hoog mogelijke verkoopwaarde voor schoolgebouwen immers niet aan de orde. Vastgoed heeft een driedelige waarde, die in onderlinge samenhang zal moeten worden bezien: (1) de gebouwde omgeving voor de gemeenschap, (2) gebruiksgoed voor de individuele betrokkenen en (3) kapitaalgoed voor de eigenaar en de gebruiker ervan (Van Beukering, 2008). Een schoolgebouw ontleent haar waarde aan alledrie de functies. Het gebouw is een bepalend element in de woonomgeving, een werk- en leerplek voor leerkrachten en leerlingen en een investering voor de gemeente.

Een waarderingsmethode die aansluit bij het worthconcept is de gecorrigeerde vervangingswaarde methode. Deze gaat uit van de actuele bouwkosten van een bestaand gebouw waarop een afschrijving vanwege technische en functionele veroudering wordt toegepast (Ten Have, 2007). De technische afschrijving omvat de slijtage aan het gebouw, terwijl in de functionele afschrijving tot uiting komt in welke mate het gebouw nog aan de hedendaagse eisen voldoet. Dit zijn

bijvoorbeeld eisen voor energieverbruik en de indeling van de ruimten maar ook of er nog voldoende of juist te veel ruimte in het gebouw beschikbaar is.

De gedachte van waardesturing gaat uit van het beïnvloeden van het programma van eisen (PVE) door rekening te houden met de waardestuwers en prestatie-indicatoren (figuur 1). In een PVE formuleert de opdrachtgever haar wensen en eisen ten aanzien het te realiseren gebouw. De keuzes die in een PVE worden gemaakt bepalen niet alleen de hoogte van de bouwkosten maar ook de technische en functionele afschrijving in de toekomst. Als aan de waardestuwers en prestatie-indicatoren op een zodanig wijze invulling kan worden gegeven dat in de toekomst minder hoeft te worden afgeschreven in technische en functionele zin, dan is een succes behaald. Door nu bijvoorbeeld extra te investeren in de energieprestaties van een gebouw kan er voor worden gezorgd dat in de toekomst minder hoeft te worden afgeschreven vanwege hoge gebruikskosten. Op basis van de beginselen van de gecorrigeerde vervangingswaardemethode is een model ontwikkeld dat als sturingsmodel voor de waarde van schoolgebouwen kan dienen. Vanuit vier invalshoeken worden prestatie-indicatoren getoetst aan een doel- of streefwaarde. Allereerst vanuit de financiële hoek, met indicatoren als bouwkosten, afschrijvingen en onderhoud. De tweede invalshoek is die van afnemers en markten, waaronder de tevredenheid van ouders en kinderen wordt gerekend. Als derde wordt getoetst op interne processen, zoals de kwaliteit van het onderwijs, de geschiktheid van de ruimte en het welzijn van kinderen en docenten. De vierde invalshoek is die van innovatie, waarbij wordt getoetst op de mogelijkheid tot verbetering.

Er worden twee verschillende waardestuwers onderscheiden: financiële waardestuwers (bijvoorbeeld bouwkosten, afschrijvingen, exploitatielasten en onderhoud) en

operationele waarde-stuw-ers (bijvoorbeeld tevredenheid omgeving, kwaliteit onderwijs, geschikte ruimten en welzijn docenten en kinderen). De prestatie-indicatoren kunnen worden uitgelegd als een verbijzondering van de waarde-stuw-ers. Het model is gebaseerd op een mogelijk verband tussen de prestatie-indicatoren enerzijds en de factoren die een rol spelen in de vervangings-waardeberekening anderzijds. Bepaalde eisen zorgen er voor dat in technische zin wordt afgeschreven. Andere eisen zorgen dat het gebouw beter aan de eisen van de gebruiker voldoet, waardoor in functionele zin minder hoeft te worden afgeschreven.

Om te kunnen sturen op de prestatie-indicatoren en de waarde-stuw-ers zouden de daadwerkelijke prestaties getoetst moeten worden aan een normwaarde of doelstelling. Hierbij wordt beleid vastgelegd in een visie of strategie. Het is bijvoorbeeld niet voldoende om te stellen dat men een energiezuinig pand wil. De visie of strategie zal een norm moeten bevatten waaraan kan worden getoetst of het gebouw energiezuinig genoeg is. Wanneer de prestaties afwijken van de vastgelegde normen of doelstellingen kan desgewenst bijgestuurd worden. Op basis van een dergelijke benadering lijkt het uitstekend mogelijk om de positieve effecten van hogere investeringen door bijvoorbeeld verduurzamingsmaatregelen aan te tonen en te rechtvaardigen. Op zijn minst is deze methodiek interessant om de daadwerkelijke functionaliteit van een schoolgebouw te bepalen en om op die wijze de kwaliteit van schoolgebouwen te monitoren.

Toetsing aan cases

Het bovenstaande model is getoetst aan een vijftal actuele cases, bestaande uit recent gebouwde of nog in aanbouw zijnde scholen in een drietal gemeenten in het noorden van het land. Op basis van interviews met betrokkenen en de PVE's is onderzocht of en in hoeverre de factoren waarmee invloed kan worden uitgeoefend

op de vastgoedwaarde een rol hebben gespeeld bij de keuzes die in de bouw-fase moesten worden gemaakt. Met de selecties van cases in Assen, Emmen en Leeuwarden is geprobeerd de uitersten te benaderen. De gemeente Assen kent ten aanzien van maatschappelijk vastgoed, waaronder schoolgebouwen, een vooruitstrevende aanpak. In beginsel wordt uitsluitend nog multifunctioneel gebouwd. De situatie in Emmen is bijzonder omdat de gemeente zelf het openbaar onderwijs in bestuurlijke zin niet verzelfstandigd heeft, hetgeen van invloed is op de rolverdeling. Daarnaast heeft Emmen in tegenstelling tot Assen te maken met krimp. Leeuwarden is in deze vergelijking de gemiddelde gemeente.

Bij het bestuderen van de cases was de meeste opvallende overeenkomst het feit dat alle gemeenten voor de scholen bereid waren om fors meer te investeren dan het normbedrag, bijvoorbeeld om te komen tot betere energieprestaties. De redenen waarom deze gemeenten bereid waren tot deze investeringen zijn niet nader onderzocht. Waarschijnlijk speelden actuele politieke thema's, zoals duurzaamheid, een rol. Het belangrijkste verschil tussen de cases was dat de gemeente Assen vanuit een efficiency oogmerk uitsluitend nog onderwijshuisvesting in een multifunctionele setting wil realiseren terwijl Emmen en Leeuwarden daar veel minder mogelijkheden voor zien.

Sturing is mogelijk

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat een taxatie gebaseerd op de vervangingswaarde uitstekend een instrument kan zijn voor waarde-sturing. De factoren die de technische- en functionele veroudering bepalen kunnen uitstekend als waarde-stuw-ers en prestatie-indicatoren dienen. Het instrument is ook geschikt om de kwaliteit zoals die door de gebruikers van het onderwijsvastgoed wordt ervaren te monitoren. Duidelijk is ook geworden dat er, mede door de specifieke rolverde-

ling voor onderwijshuisvesting en de voorgeschreven boekhoudmethode, voor waarde-sturing in strikte zin op dit moment geen reële mogelijkheden zijn. Zodra een schoolgebouw in gebruik is genomen heeft een gemeente immers alleen nog te maken met het Besluit Begroten en Verantwoorden Provincies, op grond waarvan uitsluitend de boekhoudkundige waarde van belang wordt geacht.

Voor sturing op vervangingswaarde is het nodig dat gemeenten een strategie of visie vastleggen, waarin streefwaarden voor de waarde-stuw-ers en prestatie-indicatoren worden vastgelegd. Daarvan is nu nog geen sprake. Hoewel dit onderzoek natuurlijk geen beeld geeft van de landelijke situatie waren de betrokken gemeenten zonder uitzondering bereid om meer te investeren dan men op basis van de normbedragen die door de Vereniging Nederlandse Gemeenten zijn vastgesteld had hoeven doen. Deze werden vooral op grond van actuele politieke thema's zoals duurzaamheid gerechtvaardigd. Binnen de onderzochte gemeenten bleek het niet nodig om een hogere investering dan het normbedrag door een hogere waarde te rechtvaardigen. Hoewel dit een positief beeld geeft van de situatie moet worden benadrukt dat het hier gaat om uitzonderlijke situaties. Dit beeld komt niet overeen met het algemene beeld dat in de media van de huisvesting van basisonderwijs wordt geschetst.

Aanbevelingen en vervolg

Het onderzoek zoals hier omschreven heeft zich toegespitst op slechts een vijftal situaties. De uitkomsten zijn dan ook, mede gezien het feit dat er slechts drie gemeenten bij betrokken waren, niet zonder meer generaliseerbaar. Herhaling van dit onderzoek, in situaties waarin op basis van een Design-Build-Finance-Maintain-Operate (DBFMO)-contract is aanbesteed, zou ten aanzien van prestatie-indicatoren onderzoekswaardig zijn en nieuwe inzichten kunnen opleveren. In de onderzochte cases

was namelijk in alle gevallen sprake van een traditionele wijze van aanbesteden. De uitkomst bij DBFMO aanbestedingen zou anders kunnen zijn omdat in dergelijke contracten immers wel normen worden gesteld voor de prestaties die de leverancier verplicht is te leveren. Dit onderzoek zal een vervolg krijgen in het promotieonderzoek van Dirk Kootstra, waarin de mogelijkheden voor een gewijzigde bekostigingssystematiek van de huisvesting van basisonderwijs zullen worden onderzocht.

Dirk Kootstra [d.kootstra@pl.hanze.nl] is docent en onderzoeker aan het Kenniscentrum NoorderRuimte van de Hanzehogeschool Groningen. Jan Veuger [j.veuger@corporaterem.nl] is lector Maatschappelijk Vastgoed van het Kenniscentrum NoorderRuimte Hanzehogeschool Groningen en promovendus aan de RSM Erasmus Universiteit Rotterdam.

Literatuur

- Aarsen, E. van, F. Schoenmaker & R. Hoffius (2006) *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting. Vijfde meting onder gemeenten*. Eindrapport, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Welzijn, Den Haag
- Beukering, C.A.J. (2008) *Vastgoedontwikkeling, het beste vastgoed realiseren*, SdU Uitgevers, Den Haag
- Gool, P van, D. Brounen, P. Jager en R.M. Weisz (2007) *Onroerend goed als belegging*, Wolters-Noordhoff, Groningen/Houten
- Keeris, W. (1997) *Vastgoed beheer lexicon: begrippen, omschrijving, toelichting*, Ten Hagen Stam, Den Haag
- Schraven, J. & M. van Leent (2010) *Schoolgebouw te huur. Handleiding voor een nieuwe rolverdeling in onderwijshuisvesting*, Service Centrum Scholenbouw, Den Haag
- Ten Have, G. (2007) *Taxatieleer Vastgoed 1*, Wolters-Noordhoff, Groningen-Houten
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010) *Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs*, VNG, Den Haag