
Naar een standaard MJOP voor het funderend onderwijs (PO en VO)

Februari 2024

Inleiding

De financiële en operationele sturing van het onderhoud aan schoolgebouwen gebeurt in de regel aan de hand van een Meerjarenonderhoudsplanning (MJOP). In beginsel is een MJOP een verzameling planregels, waarin onderhoudsactiviteiten zijn vastgelegd. Per activiteit is bepaald welk bedrag naar verwachting in een toekomstig jaar nodig is om het gebouw in goede conditie te houden. Dit zijn jaarlijkse werkzaamheden, zoals het controleren van de brandmeldvoorziening, alsook incidentele investeringen zoals het buitenschilderwerk en het vervangen van een cv-ketel of buitenkozijnen. Een MJOP beslaat meestal een periode van 10 tot 60 jaar, waarin alle te verwachten onderhoudslasten zijn opgenomen. Voor de bepaling van deze lasten en opzet van de MJOP bestaan geen wettelijke richtlijnen; deze worden overgelaten aan de technisch adviseur. Dit leidt ertoe dat MJOP's sterk variëren.

De consequenties hiervan zijn verstrekkend. Een MJOP vormt de basis, elk jaar weer, voor de huisvestingsbegroting en de jaarlijkse uitgaven voor (groot) onderhoud. Tevens biedt de MJOP financiële argumenten voor besluitvorming over (het tijdstip van) renovatie danwel nieuwbouw. Het is daarmee een belangrijke pijler voor de financiering van een strategisch Huisvestingsplanen/of een gemeentelijk Integraal huisvestingsplan (IHP). De systematische opzet en de kwaliteit van een MJOP doen er dus ten eerste toe, alsook de uniformiteit, ongeacht welke technisch adviseur op dat moment het onderhoud organiseert. Bovendien staat de grote variatie in MJOP-opbouw de benchmarking en het gebruik van goede kostenkengetallen in de weg, de uniformiteit ontbreekt immers. Tot slot dreigt het ook met de invoering per 1-1-2024 van de componentenmethode, de vaststelling van de jaarrekening te bemoeilijken.

Dit document gaat in op de 6 stappen voorwaarts die nodig zijn om de MJOP een systematische structuur (componentenstructuur) te geven, waarbij de MJOP aansluit aan enerzijds het IHP (Integraal huisvestingsplan) van de Gemeente en anderzijds aan het SHP (Strategisch huisvestingsplan van het schoolbestuur). De MJOP wordt daarmee herkenbaar, overzichtelijk en beter te beheren voor adviseurs en andere belanghebbenden. MJOP's worden veel beter met elkaar te vergelijken (benchmarking) en het wordt voor scholenbouwers mogelijk om TCO-berekeningen en circulariteit van bouwplannen in een standaard MJOP te borgen.

Een landelijk uitrol en implementatie van deze nieuwe standaard MJOP, genaamd MJOP-C, leidt tot efficiënter beheer, betere sturing op onderhoudskosten en uiteindelijk tot een optimalere besteding van de beschikbare middelen.

6 stappen voorwaarts

1. Differentiatie van 3 soorten onderhoud

Momenteel is onderhoud wat hoort opgenomen te worden in een MJOP, niet eenduidig gedefinieerd. In het verlengde van wat beschreven wordt in de toelichting op de RJ- richtlijn (componentenmethode)stellen wij het volgende voor:

- a. Groot onderhoud
Vervangen van componenten boven een drempelbedrag of partiële vervanging maar dan altijd met een locatieaanduiding of -afbakening.
- b. Klein onderhoud
 - *Jaarlijks preventief onderhoud: (al of niet contractueel) bijv. onderhoud cv-ketel of vervanging van een expansievat.*
 - *Herstel van gebreken (volgens NEN 2767)*
 - *Klachtenonderhoud op basis van melding gebruiker.*
- c. Kwalitatieve verbetering
 - *Verduurzaming*
 - *Onderwijskundige wensen van de gebruiker.*

2. Van element naar component

Het beschrijven van groot onderhoud aan de hand van dezelfde NLsfb-elementen als die door architecten gebruikt worden bij het beschrijven van nieuwbouwwerken, is lastig. Dit laat zich het beste demonstreren met een voorbeeld van het groot onderhoud van toiletblokken in een schoolgebouw. Daarbij zijn elementen betrokken uit 6 van de 10 NLsfb-hoofdgroepen: -3,-4,-5,-6,-7 en -8.

Bij het uitvoeren van groot onderhoud kijken we liever naar clusters van elementen die aan slijtage onderhevig zijn en die in samenhang vervanging behoeven. Die noemen we: componenten.

Zo onderscheiden we 52 componenten die met onderhoud te maken hebben. Die 52 componenten groeperen we rond 6 onderhoudssystemen. Deze systemen sluiten aan bij het 6-lagenmodel met variërende levensduur van Stewart Brand¹.

Met de overgang van een elementclassificatie naar een componentclassificatie creëren we een MJOP-C (C staat voor component-ondersteunend) waarmee het onderhoud overzichtelijk is in te delen, te plannen en te begroten.

3. Niet de conditie maar de planning wordt leidend in de MJOP-C

Dit klinkt vreemd want als de conditie nog goed is, waarom zouden we dan groot onderhoud plegen? Dit zorgt er echter voor dat groot onderhoud niet planmatig wordt uitgevoerd, maar op basis van conditiemetingen. Dit betekent dat elk jaar het moment van groot onderhoud kan veranderen. Hierdoor dienen elk jaar de reserveringen of de afschrijvingen tegen het licht gehouden te worden zodat de MJOP een aansluiting houdt bij de balans en jaarrekening van de instelling. Dat is de omgekeerde wereld, een MJOP is bedoeld om het onderhoud gedurende een gebruiksperiode systematisch, betaalbaar en planmatig uit te voeren.

¹Brand, S., How Buildings Learn, New York, Viking, 1994, ISBN: 978-0-670-83515-7

Om van deze werk- en denkwijze af te stappen (“het dak kan nog wel een jaartje mee”), dient het onderhoud op basis van een MJOP te worden uitgevoerd. Dit betekent dat het groot onderhoud leidend wordt in de MJOP en dat we dit uitvoeren in de jaren dat het staat gepland. Ten eerste bevordert dit het draagvlak en de gebruikswaarde van de MJOP. Ten tweede wordt hiermee de organisatie van het groot onderhoud (kosten)efficiënter en effectiever. Het is immers ieder jaar duidelijk in welk gebouw wat voor groot onderhoud nodig is. Het groot onderhoud benaderen we projectmatig waarbij werkzaamheden logisch worden geclusterd en de uitvoering beter aansluit op de capaciteit van de onderhoudsorganisatie en daarbuiten. Het projectmatig benaderen van groot onderhoud is niet nieuw, in andere sectoren (bijv. industrie) is het eerder regel. Veel gemeentes werken ook al zo bij het onderhoud aan bijvoorbeeld hun openbare straatverlichting en verkeerslichten.

Groot onderhoud benaderen we projectmatig, het klein onderhoud benaderen we conditieafhankelijk. Het klein onderhoud bepalen we op basis van de conditiemetingen (NEN 2767) uitgevoerd door technische adviseurs, door storing en klachten gemeld door gebruikers van de schoolgebouwen en door uitvoering van contractuele controles en preventieve onderhoud van onderhoudsbedrijven.

Met een duidelijke demarcatie van groot en klein onderhoud creëren we voor het schoolbestuur (financiële én technische afdeling), de technische adviseur (intern en extern), het onderhoudsbedrijf en alle andere belanghebbende eenduidig keuzes gemaakt kunnen blijven worden. Het groot onderhoud wordt om de 10 jaar projectmatig georganiseerd volgens de nieuwe voorgestelde standaard. Het klein onderhoud dient even goed georganiseerd te worden rondom regelmatige (5-jaarlijkse) conditiemetingen, rondom contractuele afspraken met onderhoudsbedrijven en rondom een procedure voor het melden en afhandelen van meldingen van klachten en storingen door gebruikers.

Interne en externe onderhoudscoördinatoren zullen de komende jaren een belangrijke rol gaan vervullen in het ombouwen van alle bestaande MJOP's naar de nieuwe standaard en in het opzetten van standaard MJOP's voor nieuwe schoolgebouwen. Hierdoor wordt het totale onderhoud overzichtelijker en effectiever.

4. Van beleidsarm naar beleidsrijk

De overheid schrijft voor dat een MJOP beleidsrijk dient te zijn². In de MJOP-C dient daarom rekening te worden gehouden met:

- Levensduurverlengende renovatie na 40 jaar, dan wel
- Vervangende nieuwbouw na 60 jaar, dan wel
- Buitengebruikstelling (verhuizing van de school).

Als de MJOP-C beleidsrijk is, dan is de scope van de MJOP-C eveneens vastgesteld. De scope van een MJOP-C loopt van het bouwjaar tot aan het stopjaar. Dat is niet per definitie 40 of 60 jaar. Het stopjaar wordt door de gemeentevastgelegd in haar Integraal Huisvestingsplan (IHP). Het wordt bepaald door een aantal factoren waaronder planologisch stedenbouwkundige factoren, technische factoren (de conditie van het schoolgebouw) en door financiële factoren.

²<https://www.poraad.nl/arbeidszaken-bedrijfsvoering/financien/beknopte-versie-verwerking-kosten-groot-onderhoud>

Onduidelijkheid bij de bepaling van een stopjaar maakt het moeilijk om te bepalen welk groot onderhoud er nog wel en welk groot onderhoud niet meer uitgevoerd hoeft te worden in de jaren voorafgaande aan het stopjaar. Beleidsrijk maken van een MJOP wordt hierdoor moeilijk. De dakbedekking wordt immers niet meer vervangen als binnen een paar jaar de school wordt gesloopt. Als het stopjaar echter opschuift dan wordt het moeilijk te bepalen of dat nog wel zou moeten. Aannemelijk is dat hierdoor door schoolbesturen desinvesteringen gedaan worden aan de schoolgebouwen.

In het standaard MJOP-C staan de vervangingsmomenten na 40 en na 60 jaar vast en staat er dus ook vast welke budgetten voor Groot onderhoud er beschikbaar zijn na 40 en na 60 jaar. Dat biedt ook een stevige financiële basis voor het vaststellen van een renovatie of vervangingsmoment in het IHP. Renovaties in de leeftijd jaren 40, 60, 80, etc. van een gebouw kunnen bekostigd worden vanuit een gezamenlijke financiering: het bevoegd gezag draagt bij en de gemeente draagt bij. Niet voor een steeds opnieuw en door elke gemeente anders bepaald stopjaar en bijdrage van het schoolbestuur, maar vanuit een vastliggend stopjaar en een vastliggende bijdrage vanuit de gemeente en vanuit het bevoegd gezag. Dat kan met een beleidsrijk MJOP-C.

5. Van elementen kostenkengetallen naar componenten kostenkengetallen

Door het gebrek aan een eenduidige opzet voor de MJOP, is er ook geen uniformiteit in de opbouw van kosten en de onderliggende kengetallen. Een nieuwe adviseur, bijvoorbeeld na een nieuwe aanbesteding van het onderhoud, is daardoor genoodzaakt een omrekening te maken van de bestaande opbouw van kosten naar zijn eigen opbouw van kosten. Adviseurs besteden veel tijd aan het actueel maken en houden van hun eigen kengetallen. Daarnaast kan een schoolbestuur, maar bijvoorbeeld ook de overheid, geen goede vergelijking van kosten maken en daardoor ook weinig sturing geven.

In een volgende fase willen we komen tot een definitie van toelaatbare bandbreedtes waarbinnen, door adviseurs gehanteerde kostenkengetallen zich mogen bewegen om te voldoen aan de gestelde eisen binnen de standaard MJOP-C. De bandbreedtes dienen ruim genoeg te zijn om verscheidene specificaties van te vervangen componenten toe te laten. Een expertiseteam van bijvoorbeeld bouwkostenspecialisten krijgen een rol toebedeeld om de bandbreedtes in relatie tot de componentspecificaties te bewaken.

6. Van instandhouding naar verduurzaming

Deze laatste stap voorwaarts richting de MJOP-C is nog niet volledig vormgegeven omdat het verduurzamen van een gebouw is verweven met alle drie de typen onderhoud. Het opnemen van duurzaamheid in de MJOP-C kan op meerdere manieren, elke met een eigen voordeel. Wij kiezen er bewust voor om de oplossing open te laten ter bespreking tijdens de verdere ontwikkeling van de MJOP-C. Suggesties hieromtrent kunnen uiteraard meegegeven worden.

Hoe ziet zo'n MJOP-C er dan uit?

We hebben in het vorige hoofdstuk toegelicht waarom het raadzaam is om voor alle PO- en VO-scholen in Nederland naar een standaard MJOP-opzet te streven. Dit brengt samengevat namelijk de volgende voordelen met zich mee:

- De MJOP-C kent een logische en herkenbare structuur die aansluit op de componentenmethode en beleidsrijk is. De MJOP-C is daarmee een eenduidig technisch alsook financieel (meerjarig) sturingsmiddel, zowel binnen als buiten de organisatie;
- De projectmatige, geclusterde opzet van het groot onderhoud maakt deze planmatig, waardoor de organisatie hiervan (kosten) efficiënter en effectiever wordt. Zowel binnen als buiten de eigen organisatie.
- De opzet i.c.m. de kostengetallen maakt de MJOP-C'zonderling vergelijkbaar (benchmarking) en eenvoudig deelbaar en beheersbaar voor een optimale sturing op onderhoudskosten (en TCO);

Hieronder volgt tot slot een samenvatting van de opzet van een standaard MJOP-C. Daarnaast hebben we in een apart Excel-bestand een concreet MJOP-C uitgewerkt van een bestaand schoolgebouw uit 1968. In dit voorbeeld zie je dat het meerjaren onderhoud wordt georganiseerd rondom de 52 standaard componenten, waarbij per component het groot en het klein onderhoud voor de lange termijn worden gepland. De cijfers 1,2,3 in de eerste kolom van de planregels verwijzen naar:

1. Groot onderhoud: planmatige vervanging van de component;
2. Klein onderhoud: gebreken, conditiemeting en herstel van gebreken aan de component (NEN 2767);
3. Klein onderhoud: contractuele controles en preventief onderhoud ten behoeve van TCO-berekeningen.

Hoe ziet zo'n MJOP-C eruit?

In de basis wordt een schoolgebouw gebouwd voor een gebruiksperiode van 40 tot 60 jaar. Een schoolgebouw kan vanwege capaciteitsverandering door de jaren zijn uitgebreid en/of leegstand krijgen. Met behulp van leerling prognoses zijn die momenten in de loop van de gebruiksfase gemarkeerd en zijn mogelijk aan- of bijbouwwerkzaamheden aan de school uitgevoerd. De leeftijd van bouwdelen kan dus verschillen. De inventarisatie van de leeftijd per bouwdeel vormt de eerste stap bij de opzet van het MJOP-C en de inschatting van het groot onderhoud en/of de renovaties uit het verleden. Op basis hiervan volgt de planning voor het Groot onderhoud, sloop en vervangende nieuwbouw. Vanuit een onderwijskundig perspectief (strategisch huisvestingsplan) kan dan in overleg met de gemeente (IHP-OOGO) worden bepaald in welk jaar capaciteitsuitbreiding, renovatie of vervangende nieuwbouw wordt gepland.

Stel dat het bouwjaar van het oorspronkelijke bouwdeel A 1985 was en dat in 2007 bouwdeel B (2 lokalen) is bijgebouwd. Het projectmatig Groot onderhoud kan dan als volgt in het MJOP worden opgezet:

Huidig jaar: 2024

- Voor groot onderhoud stellen we de vervangingscycli van alle componenten op een veelvoud van 10 jaar.
- Het eerstvolgende vervangingsjaar per component en per bouwdeel bepalen we aan de hand van de volgende reeks:

1985 bouwjaar bouwdeel A

1995	project: groot onderhoud	G1	bekostiging bevoegd gezag
2005	project: groot onderhoud	G2	bekostiging bevoegd gezag
2015	project: groot onderhoud	G3	bekostiging bevoegd gezag
2025	project: renovatie	R4	bekostiging gemeente en bevoegd gezag
2035	project: groot onderhoud	G5	bekostiging bevoegd gezag
2045	project: sloop of renovatie	R6	bekostiging gemeente en bevoegd gezag

2007 bouwjaar bouwdeel B

2015	project: groot onderhoud	G1	bekostiging bevoegd gezag
2025	project: groot onderhoud	G2	bekostiging bevoegd gezag
2035	project: groot onderhoud	G3	bekostiging bevoegd gezag
2045	project: sloop of renovatie	R4	bekostiging gemeente en bevoegd gezag

In dit voorbeeld is in 2025 levensduurverlengende renovatie van bouwdeel A gepland alsook het Groot onderhoud van bouwdeel B. Op basis hiervan is het mogelijk om het Groot onderhoud van de componenten per bouwdeel te dimensioneren en op te nemen in het MJOP-C en de projectmatige planning. Bij de opzet van deze MJOP is geen uitgebreide inventarisatie nodig voor projectmatige planning van het Groot onderhoud. De componenten zijn generiek per bouwdeel en de planningsmomenten hangen alleen nog maar af van het bouwjaar en het stopjaar van de verschillende bouwdelen. Op deze wijze zijn er geen jaarlijkse bijstellingen van het MJOP met betrekking tot het Groot onderhoud meer nodig.