Startnotitie nieuw IHP 2024 gemeente Westerkwartier

Documentnummer: 1969121456

Inhoud IHP

1.0 Doel toekomstbestendig IHP

Doel van het IHP is om met de schoolbesturen gezamenlijke ambities te formuleren, uitdagingen te benoemen en met elkaar afspraken te maken over de inzet van beschikbare middelen rondom toekomstbestendige onderwijshuisvesting. Startpunt is een inzicht in de huisvestingsopgave(n), de bouwkundige staat van de gebouwen, leerlingprognoses, ontwikkelingen rondom het onderwijs en de benodigde huisvesting (het ontwikkelperspectief) voor de lange termijn. Het IHP is daarbij een hulpmiddel om op basis van beleidsuitgangspunten en kaders planmatig naar locaties, omvang, kwaliteit, organisatie en financiering te kijken en hierin de juiste keuzes te kunnen maken.

Met het op te stellen IHP ontstaat een gezamenlijk beeld van de organisatie en financieringsopgave van de onderwijshuisvesting naar de toekomst. Voor de gemeente worden investeringen in de huisvesting beter beheersbaar en voorzienbaar. Daarnaast is het ook voor schoolbesturen van belang om zicht te krijgen op en samenhang te krijgen tussen plannen voor de onderwijshuisvesting. Hierdoor kunnen zij hun onderhoudsactiviteiten daarop afstemmen en kunnen desinvesteringen worden voorkomen. Met het opstellen van een IHP willen de gemeente en de schoolbesturen de toekomstige huisvestingsopgaven integraal benaderen en voorkomen dat er ad-hoc beslissingen genomen moeten worden.

1.1 Keuze voor werken vanuit meerjarig perspectief of jaarlijkse aanvraagsystematiek

Met het op te stellen IHP zal er een duidelijk beeld moeten ontstaan van de wijze waarop de onderwijshuisvesting in de gemeente Westerkwartier zich zal gaan verhouden tot landelijke en lokale ontwikkelingen en de wijze waarop daar planmatig op kan worden ingespeeld. Zo kan een Duurzaam IHP mede invulling geven aan de voortrekkersrol die de gemeente en de schoolbesturen op het gebied van duurzaamheid wensen in te vullen.
Om als gemeente deze opgaven in goed samenspel met schoolbesturen en rijksoverheid op te kunnen pakken kan het verstandig zijn om (binnen het huidige stelsel) naar een lange termijnplanning voor de investeringen (zowel deel gemeente als deel schoolbestuur) te gaan kijken. De huidige wettelijke aanvraagsystematiek gaat nu nog uit van aanvragen voor bekostiging door gemeente in het daaropvolgende jaar. Goed voorraadbeheer en anticiperen op krimp of groei vereisen echter een vooruitziende blik van tien jaar of meer. Deze andere manier van werken vraagt een andersoortig IHP en in de praktijk ook een aanpassing van (onderdelen van) de verordening.

1.2 Huidige en gewenste situatie

De kwaliteit en kwantiteit van de huidige onderwijshuisvesting is in de gemeente Westerkwartier, verschillend. Het gebouwenbestand is overigens redelijk gedateerd, met uitzondering van nieuwgebouwde brede scholen in de kernen Leek, Marum en Zuidhorn. Het voortgezet onderwijs in het Westerkwartier heeft relatief oude schoolgebouwen. Dit verklaart de behoefte aan nieuwbouwscholen in Leek en in Grijpskerk. Er zijn ook een aantal oude gebouwen binnen het basisonderwijs. De gemiddelde leeftijd van de scholen is jaar. Een overzicht van de scholen met hun bouwjaar, locatie, capaciteit volgt als aparte bijlage.

1.3 Wat willen wij bereiken?

Met de te maken afspraken in het IHP willen gemeente en schoolbesturen gezamenlijk bereiken dat leerlingen en personeel in het Primair en Voortgezet Onderwijs kunnen leren en werken in gebouwen die bijdragen aan leer- en werkprestaties. Dat vertaalt zich in duurzame, inspirerende en functionele gebouwen, die een goed binnenklimaat hebben en voor alle partijen binnen de beschikbare middelen te exploiteren zijn. We willen de schoolgebouwen ook meer betrekken in het maatschappelijk (sociaal, cultureel, sport) leven in een dorp of regio. Investeringen in onderwijs dragen zo bij aan het maatschappelijk kapitaal. Waar mogelijk willen we middelen combineren met andere sectoren, zoals de sport en cultuur. Daarbij kijken we ook naar het gezamenlijk gebruik en exploitatievoordelen. Het beheer van multifunctionele accommodaties is in de praktijk wel een aandachtspunt.

1.4 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Het IHP omvat een richtinggevend kader met meerjarige investeringsafspraken waarmee gemeente en schoolbesturen aan hun gezamenlijke doelstelling vorm en inhoud gaan geven. Afspraken over de kwaliteit, de verdeling van verantwoordelijkheden, het proces, tijdspad, financiering en de bekostiging.
In het te ontwikkelen IHP moet voor gemeente Westerkwartier de nadruk komen te liggen op de volgende zaken:

1. De gezamenlijke visie(s) op onderwijs van betrokken partners zoals het primair en voortgezet onderwijs, en de kinderopvangorganisaties.
2. De gezamenlijke doelstellingen en definities van huidige en gewenste kwaliteitsniveau van de huisvesting. Welke ambities hebben de schoolbesturen en de gemeente?
3. Een inventarisatie van huidige schoolgebouwen langs dit kwaliteitsniveau (nulmeting), waarmee een indicatie wordt verkregen voor de volgorde waarin de gebouwen kunnen worden aangepakt.
4. Een analyse voor het PO en VO, rekening houdend met de nulmeting, de leeftijd van de gebouwen, actuele leerling prognoses, bezettingsgraad en een analyse van de verwachte onderhoudswerkzaamheden. Hierbij worden de voorgenomen investeringen en reserveringen van huidige schoolgebouwen door het schoolbestuur in de komende 16 jaar betrokken.
5. Huisvestingsvoorstellen en strategische keuzes, gebaseerd op gewenste omvang, spreiding, en visie(s) op onderwijs, die nodig zijn om het onderwijs en de daarbij horende ambities planmatig op een kwalitatief goed niveau te houden. Dit mede om te kunnen anticiperen op toekomstige leerling ontwikkelingen, dit incl. afwegingen m.b.t. levensduur verlengende renovatie en-of verduurzaming.

6. Het tijdspad waarop het IHP betrekking dient te hebben; huisvestingsmaatregelen met fasering voor de korte termijn van 4 jaar en de middellange termijn van 4 tot 16 jaar, en met de optie voor een doorkijk naar de lange termijn 16 tot 40 jaar (circulair bouwen).
7. De verdeling van rollen en verantwoordelijkheden bij de in te zetten middelen. Met inbegrip van keuzes rondom bouwheerschap, de wijze van (gebundeld) aanbesteden en/of de keuze om al of niet met een demarcatielijst te werken. Dit met de bedoeling om al aan de voorkant van een project duidelijkheid te geven over de voorzieningen die wel of niet in aanmerking komen voor bekostiging door gemeente.
8. Een financieel kader (meerjarige investeringsagenda) met daarin aangegeven de gezamenlijk in te zetten investeringsmiddelen (financiering + kostenverdeling) per fase, en een duiding naar mogelijke bijdrage van schoolbesturen. Dit laatste binnen de wettelijke mogelijkheden. Er is een keuze om extra middelen beschikbaar te stellen voor bepaalde doelstellingen, een keuze voor te gaan werken vanuit levensduurkosten in plaats van Investeringskosten en een keuze voor bijdrage vanuit schoolbesturen.

9. Te nemen stappen waarop aan de opgave uit het Klimaatakkoord kan worden voldaan. Met het betrekken van de denkrichtingen voor de wijze waarop de huisvesting invulling geeft aan gemaakte afspraken in het kader van gesloten huisvestingsakkoord tussen de VNG, PO-Raad en VO-raad (o.a. invulling van het begrip renovatie) als ook inspanningen rondom mijlpalen 2030 en 2050 uit de Sectorale Routekaart en Transitievisie warmte.
10. Een procesafspraak over de status van het op te stellen IHP Westerkwartier, in relatie tot de nieuwe lokale huisvestingsverordening (te baseren op het VNG-model); en de wijze waarop het IHP naar de toekomst toe, geëvalueerd, geactualiseerd en herijkt zal worden.
11. Afspraken maken over IKC-vorming en de (ver)huur van scholen aan de kinderopvang.
12. Afspraken maken over het openbaar maken en vergroenen van schoolspeelpleinen.
13. De afspraken over het realiseren van verkeersveilige schoolomgevingen uitvoeren.

1.5 Verantwoordelijkheden en juridisch kader

Voor het op te stellen IHP trekken gemeente en schoolbesturen samen op. Samen staan we voor de opgave schoolgebouwen te verduurzamen, in te spelen op de gewenste flexibiliteit in voorzieningen en verbinding te maken met maatschappelijke vraagstukken binnen het sociaal domein en ten aanzien van duurzaamheid. Naast de wil en bereidheid, kent dit gezamenlijk optrekken ook een juridische achtergrond.
Vanaf 1997 is de zorgplicht voor het bekostigen van de huisvesting van het primair, speciaal en het voortgezet onderwijs – al eerder - volledig overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. De gemeente is vanuit haar zorgplicht verantwoordelijk voor onder meer nieuwbouw, uitbreidingen„ vervangende nieuwbouw, medegebruik, constructiefouten, en herstel in geval van bijzondere omstandigheden. Vandalismeschade valt daar ook onder.
In 2015 heeft binnen het Primair Onderwijs de overheveling van de middelen voor het ‘buitenonderhoud’ plaatsgevonden. De middelen voor het buitenonderhoud ontvangen de schoolbesturen, net als bij het Voortgezet Onderwijs sindsdien rechtstreeks van het Rijk. De schoolbesturen zijn daarmee verantwoordelijk voor de instandhouding (onderhoud) van hun schoolgebouwen. Renovatie is als begrip op dit moment (nog) niet geregeld in de wet of de verordening. De Rijksoverheid laat dit sinds de overheveling van het buitenonderhoud (bewust) aan de lokale partijen over. De verantwoordelijkheidsverdeling is bijgevoegd.
In 2018 hebben de VNG, PO-Raad en VO-raad, vanuit hun gezamenlijke verantwoordelijkheid afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de

onderwijshuisvesting. Deze afspraken gaan o.a. over een betere afstemming van het (Duurzaam) Meerjaren Onderhoudsplan (MOP) met het Integraal Huisvestings Plan (IHP), de status van 'renovatie' en een versoepeling van het zogenaamde investeringsverbod voor schoolbesturen. Met het op te stellen IHP dient in samenspraak met de schoolbesturen helder te worden op welke manieren investeringen vanuit de zorgplicht (gemeente) en de instandhoudingsplicht (schoolbesturen) samen kunnen komen.

1.6 Klimaatakkoord

In 2019 zijn bovengenoemde afspraken verankerd in het gesloten Klimaatakkoord. In dit klimaatakkoord is afgesproken om in 2030 voor de gebouwde omgeving (waaronder onderwijsgebouwen) een CO2-reductie van 49% vergeleken met 1990 te gaan realiseren. Einddoel van het klimaatakkoord is 95% CO2 reductie in 2050.
In 2023 wordt binnen de uitwerking van het klimaatakkoord verwacht dat het IHP een verplicht onderdeel gaat uitmaken van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) de Wet op het Voorgezet Onderwijs (WVO) en de Wet op Expertise Centra (WEC). Daarmee ontstaat voor gemeenten de verplichting om in samenspraak met de schoolbesturen een IHP voor ten minste 16 jaar op te stellen.

1.7 Bekostiging

De gemeente ontvangt vanuit haar zorgplicht een vergoeding via het gemeentefonds voor de bekostiging van nieuwbouw en uitbreiding. Het schoolbestuur ontvangt van de Rijksoverheid via de lumpsum een Materiele Instandhouding (MI) vergoeding voor het beheer en onderhoud van de onderwijsgebouwen gedurende de exploitatiefase.
De gemeente is vrij om in overeenstemming gericht overleg, met de schoolbesturen eigen afspraken te maken en een eigen beleid te voeren. Het IHP biedt gemeente en schoolbesturen zodoende een kans om een passend antwoord op voorliggende opgaven te formuleren.
Een belangrijk uitgangspunt voor het op te stellen IHP is dat deze redeneert vanuit het principe Total Cost of Ownership (TCO). Dat betekent dat wij beslissingen nemen op basis van de exploitatielasten van het gebouw over de gehele levensduur. Schoolbesturen kunnen daarmee, waar mogelijk, financieel op verantwoorde wijze bijdragen aan investeringen. Dit vanuit te halen voordelen in de exploitatie en/of groot onderhoud. In het traject dat moet leiden tot een duurzaam IHP, zal een verkenning moeten plaatsvinden op welke manier(en) deze mogelijke exploitatievoordelen voor schoolbesturen - die voortvloeien uit extra investeringen in de schoolgebouwen - op basis van de TCO benadering in te zetten zijn als cofinanciering. De accountant zal daar op toe kunnen zien.

Proces IHP

2.1 Werkwijze

Alle werkzaamheden rondom het op te stellen IHP worden verricht vanuit een werkgroep IHP met daarin vertegenwoordigers van de gemeente en schoolbesturen. De werkgroep IHP brengt advies uit, en doet voorstellen aan de stuurgroep IHP. In de stuurgroep zitten de bestuurders van de schoolbesturen, en de verantwoordelijke wethouder (onderwijs-) huisvesting, met beleidsadviseurs huisvesting van de schoolbesturen en de gemeente.

2.2 Taakverdeling

De taakverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen vloeit voort uit de wet en is (lokaal) vastgelegd in de verordening Onderwijshuisvesting. De gemeenteraad is primair verantwoordelijk voor het vaststellen van de verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs en het te hanteren financieel kader (= budgetrecht raad). Om de verhouding tussen deze de verordening en het IHP te borgen, zal de gemeenteraad (gezien zijn kader stellende bevoegdheid) de inhoud van het IHP vaststellen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verordening, het voeren van overleg, en het uitdoen van beschikkingen met de schoolbesturen. Het college zorgt ervoor dat de afspraken uit het IHP een uitwerking krijgen zodat het Primair en Voortgezet Onderwijs ook naar de toekomst toe adequaat kunnen worden gehuisvest. De wethouder Onderwijs(huisvesting) is in het college het eerste aanspreekpunt. Het is zijn verantwoordelijkheid om de gemeenteraad periodiek te informeren over de voortgang van de investeringen die voortkomen uit gemaakte afspraken in het IHP.
Het is duidelijk dat de schoolbesturen in dit proces eveneens een belangrijke rol hebben. Zij zijn immers de bevoegde gezagsorganen van scholen die onder hun beheer vallen.

2.3 Planning

Om tot een breed gedragen IHP te komen is de totale doorlooptijd gemiddeld genomen twee jaar. Dit is zeker het geval in gemeenten met meerdere schoolbesturen en een vrij oud scholenbestand (bron; Ruimte-OK). De eerder opgestelde planning voor het IHP was zeer ambitieus. Voor het op te stellen IHP wordt vooralsnog het volgende tijdspad aangehouden.

Tijdspad

. Bespreken Startnotitie met betrokken schoolbesturen PO en VO in de stuurgroep IHP.
. Startnotitie voorleggen aan college van B&W en versturen raadsbrief over IHP (Q1).
. Opstellen Integraal Huisvestingsplan in samenspraak met de schoolbesturen (2023).
. Bespreken en vaststellen IHP Westerkwartier in de gemeenteraad in voorjaar 2024.

2.4 Vervolgstappen

Het opstellen van het IHP Westerkwartier voor het Primair en Voortgezet Onderwijs verloopt in een aantal stappen. Bij elke stap is specifieke expertise vereist en spelen verschillende deelnemers een rol. Hieronder staan de benodigde stappen nader omschreven.

OVERZICHT TE NEMEN VERVOLGSTAPPEN BINNEN IHP TRAJECT

Stap 1: Formuleren uitgangspunten IHP traject
Resultaat: draagvlak voor invulling IHP traject (startnotitie)
Stap 2: Opstellen startnotitie voor (interne) besluitvorming
Resultaat: door college genomen besluit een IHP traject te starten (bestuurlijk besluit)
Gemeenteraad informeren via raadsinformatiebrief.
Stap 3: Inventarisatie bestaande situatie
Resultaat: overzicht in huidige gebouwen voorraad (nulmeting); hiervoor is budget nodig.
Stap 4: Inventarisatie gewenste situatie
Resultaat: bouwstenen voor IHP (gezamenlijke visie en ambities formuleren)

Gemeenteraad betrekken bij kaderstelling via raadsinformatieavond over deze ambities.

Stap 5: Scenario-ontwikkeling

Resultaat: toekomstscenario's IHP (investeringsoverzicht met financiële kaders)
Gemeenteraad betrekken bij scenario's via raadsinformatieavond over keuzes en kosten.

Stap 6: Uitwerking en fasering

Resultaat: concept IHP (investeringen in onderwijshuisvesting, vertaald in tijd en prioriteit)

Stap 7: Besluitvorming

Resultaat: door gemeenteraad vastgesteld IHP (budget en overeenkomst scholen)

Stap 8: Implementatie en Monitoring

Resultaat: verankering in de verordening (in 2024 model?) en besluitvorming (projecten)

Hierna staan de vervolgstappen stap voor stap toegelicht:

Stap 1: Formuleren uitgangspunten IHP traject

Opstellen van een startnotitie waarin uitgangspunten voor het te doorlopen traject worden bepaald met de betrokken partners. Deze stap sluit af met een concept startnotitie en een overzicht van vraagstukken die tijdens het IHP traject een invulling dienen te krijgen.

Stap 2: Opstellen startnotitie voor (interne) besluitvorming

Vaststellen van de startnotitie en de concept uitgangspunten en randvoorwaarden voor de totstandkoming van een Integraal Huisvestingsplan basisonderwijs door het college. De gemeenteraad zal over het traject worden geïnformeerd via de raadsinformatiebrief.

Stap 3: Inventarisatie bestaande situatie

Een inventarisatie van de bestaande situatie (nulmeting) met daarin ten minste:

. huidige gebouwen in gebruik bij het onderwijs (inclusief bewegingsonderwijs);
. huidige adresgegevens, BRIN nummer en denominatie
. huidige omvang gebouwen (m2 bruto-vloeroppervlakte-omvang perceel);
. bezetting van de gebouwen (aantal leerlingen);
. inzicht in medeverbruik en-of verhuur aan partners (bijvoorbeeld kinderopvang);
. inzicht in het energieverbruik van de gebouwen (elektra en gas, zowel gebouw als gebruik)
. beschrijving kwaliteit gebouwen (onderwijskundig, binnenmilieu, beleving, staat onderhoud)
. inzicht in type ventilatie en verwarmingssysteem (toegepaste techniek);
. inzicht in eigendomssituatie en evt. monumentale status
. inzicht in bouwjaar en planning meerjarenonderhoud (MOP);
. inzicht huidige boekwaarden/ kapitaal- en exploitatielasten.

Voor een eerste indicatie van de bestaande gebouwen volgt een afzonderlijke bijlage.
Deze fase sluit af met een inventarisatie die als nulmeting wordt vastgesteld door de stuurgroep.

Stap 4: Inventarisatie gewenste situatie

Een inventarisatie van de **gewenste** situatie voor de komende jaren op basis van:

. een gezamenlijke ambitie en visie op het onderwijs (met effect op vraag en behoefte huisvesting); een ambitie kan zijn dat de gemeente nieuwbouw bekostigt tot en met BENG, en dat de schoolbesturen daar dan ENG van maken (b.v. met zonnepanelen);
. een gezamenlijke definitie van het gewenste kwaliteitsniveau voor de huisvesting;
. ontwikkelperspectief en leerlingenprognoses per wijk en school (als ook wijze en cyclus van actualisatie);
. gewenst aantal scholen per wijk naar soort, richting en omvang;
. noodzakelijke gebouwen en ruimtebehoefte (inclusief gymnastiekaccommodatie);
. relatie maatschappelijke ontwikkelingen (sociaal domein, huisvestingsbehoefte kinderopvangpartners als voor- naschoolse opvang, en relatie klimaatdoelen, enz.)
. indicatieve raming per object (incl. urgentie en planologische haalbaarheid)
. de beschikbare c.q. beschikbaar te maken financiële middelen bij alle partners.

Deze stap sluit af met overeenstemming over de bouwstenen voor het IHP.

Stap 5: Scenario-ontwikkeling
Welke strategische huisvestingsafspraken moeten er worden gemaakt om de gewenste situatie te benaderen? In deze stap zullen verschillende scenario's (locatie, renovatie, nieuwbouw etc.) worden beoordeeld op (financiële) haalbaarheid en prioritering.
Op basis van de scenario's kan een investeringsoverzicht worden opgesteld en een koppeling worden gemaakt naar de beschikbare (dekkings-)middelen. Met het verkregen inzicht zal er een gesprek plaatsvinden over lokale afspraken en rekennormen (conform landelijke ontwikkelingen en gewenst kwaliteitsniveau voor de schoolgebouwen in gemeente Westerkwartier), prioritering en fasering. Deze stap sluit af met een raadsinformatieavond waarop de scenario's en de financiële kaders worden besproken.

Stap 6: Uitwerking en fasering
Uitwerking van de analyse en voorkeursscenario in het IHP, inclusief een investeringsraming op realistische bouwkosten, die horen bij het afgesproken Kwaliteitsniveau voor de scholen.

Stap 7: Besluitvorming
Uitwerken van raadsvoorstellen en vaststellen van het IHP, inclusief een financiële paragraaf. Resultaat is een breed gedragen afspraak en de vertaling naar concrete huisvestingsmaatregelen over de periode 2024-2027. Met een optie voor 2028-2031.

Stap 8: Implementatie en Monitoring
Verankering in lokale onderwijshuisvestingsverordening, en jaarlijkse bijstelling van het IHP.

2.5 Financiën
De kosten voor de ontwikkeling en het opstellen van het IHP, geraamd op € 90.000,- zullen worden gedekt uit de reguliere budgetten en een bijdrage van 50% door schoolbesturen. Voor het onderzoek naar verduurzaming van bestaande schoolgebouwen komt de raming uit op een bedrag van € 1.500,- per schoolgebouw. Andere kosten zijn nu nog niet in beeld, en de intentie is om als gemeente en schoolbesturen – hebben al hun MJOP's - zoveel mogelijk het IHP zelf op te stellen. Dit is veel flexibeler dan via een bureau. Het vraagt wel de nodige inzet van personeel vanuit de schoolbesturen en de gemeente.

Financieel meerjarenperspectief
Het IHP moet de gemeente en schoolbesturen helpen om overzicht te krijgen op hun totale gezamenlijke investeringsopgave. Door afspraken te maken over de wijze waarop het IHP (en daarbinnen ook het Meerjaren Onderhoudsplan van de schoolbesturen) in de toekomst zal worden geactualiseerd (bijvoorbeeld om de vier jaar) kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen zoals leerling prognoses (aantallen + spreiding), nieuwe wet-regelgeving (wetswijzigingen + klimaatakkoord), kostprijsontwikkelingen (bouw + innovatie) en vanuit het Rijk beschikbare bekostiging en of investeringsprogramma's (gemeentefonds + MI).

2.6 Risico's
Het vaststellen van een IHP met meerjarige investeringsafspraken heeft beperkte risico's voor gemeente Westerkwartier en voor de schoolbesturen. Met het opstellen van het IHP geeft de gemeente invulling aan haar zorgplicht, en de schoolbesturen aan hun onderhoudsplicht.
De huidige krapte op de bouwmarkt kan wel leiden tot druk op de gehanteerde (norm)bedragen. Beheersing van dit risico kan pas plaatsvinden op het moment dat benodigde budgetten in de meerjarenbegroting van de gemeente een verankering krijgen.

2.7 Communicatie
De externe communicatie over het project is vooral van belang bij de inspraak. Vanuit de gemeente Westerkwartier zal in overleg met de schoolbesturen bekeken worden hoe, wanneer en op welke wijze de communicatie over het IHP het beste kan plaatsvinden.