gemeente Bronckhorst

Raadsvoorstel

Datum : 16 december 2021

Kenmerk : Z114264/Raad-00694

Portefeuillehouder : P.L.P.S. Hofman

Onderwerp : Integraal Huisvestingsplan Basisonderwijs 2021 - 2035

Geachte leden van de gemeenteraad,

Voorstel

1. Het Integraal Huisvestingsplan Basisonderwijs 2021-2035 vast te stellen;
2. Het programma voor de komende vier jaren als volgt vast te stellen:
   a) Uitvoeren haalbaarheidsonderzoek Toekomstbestendige huisvesting in Zelhem
   b) Uitvoeren haalbaarheidsonderzoek Knelpunten schoolgebouw Halle
   c) In overleg met de schoolbesturen gezamenlijk invulling geven aan de verduurzamingsopgave
   d) Alternatieve financieringsmogelijkheden onderzoeken

Inleiding

Voor u ligt het Integraal Huisvestingsplan Basisonderwijs 2021 – 2035 gemeente Bronckhorst (hierna IHP te noemen). In gezamenlijkheid is bepaald dat op een beleidsrijke wijze invulling wordt gegeven aan onderwijshuisvesting en niet op basis van de (beleidsarme) wettelijke zorgplicht. Dit omdat partijen inhoud en huisvesting met elkaar willen verbinden en een beleidsarme benadering leidt tot verschraling. De gemeente en schoolbesturen delen de ambitie om dit voort te zetten en daar beide naar vermogen op in te zetten. Alle partijen staan dan ook achter dit IHP.

Het doel van dit IHP is het kunnen maken van integrale strategische afwegingen samen met de schoolbesturen, ten behoeve van het behoud en verbetering van de bestaande onderwijshuisvesting. Daarbij is in samenhang gekeken naar de relaties tussen onderwijs, de leefbaarheid van een dorp / kern, ontwikkelingen binnen het sociale domein en de financiële schaarste. Belangrijk onderdeel van dit IHP is de ontwikkelingen in leerlingenaantallen, nu en in de toekomst. Want de krimp in aantallen leerlingen maakt het complex om toekomstbestendige afwegingen te maken. Het IHP biedt de basis om planmatig stappen te zetten naar het toekomstbestendig maken van onderwijshuisvesting.

Middels dit IHP wordt derhalve beoogd om meer planmatig, integraal en gestructureerd te werken, met oog voor alle belangen en verschillende ontwikkelingen die hierin een rol spelen. Een plan met een helder en volledig perspectief: op basis van een uitgebreide nulmeting (wat is de huidige stand van zaken) te komen tot een helder programma voor de nabije toekomst. Initiatieven kunnen daarmee worden gerealiseerd op basis van nut en noodzaak, toekomstgericht en gebaseerd op wat er (minimaal) noodzakelijk is.

Huisvesting Zelhem en Halle vragen aandacht

In de gemeente zijn op dit moment achttien basisscholen gevestigd, waarvan er negen zijn geschouwd in dit IHP. Dit omdat de andere negen schoolgebouwen kwalitatief voldoen. Uit de schouw komt onder andere naar voren dat over het algemeen het onderhoud redelijk tot goed is verricht door de schoolbesturen. Maar dat door de leeftijd van de gebouwen de technische staat in meerdere gebouwen niet voldoet aan de huidige (maatschappelijke) eisen en er derhalve voor alle scholen maatregelen moeten worden genomen. Met name de schoolgebouwen in Zelhem presteren slecht op energieverbruik, beleving, gebruik en de norm Frisse scholen. Dit geldt ook voor de dorpsschool in Halle en in mindere mate voor SCCSSCHL3.0 en De Rank (zie pag. 27 van het IHP).

Programma komende jaren
Het IHP heeft een looptijd t/m 2035 en zal in principe elke vier jaar moeten worden geactualiseerd. Hiermee houden we de blik op de toekomst gericht en wordt geborgd dat investeringen op de korte termijn langdurig mee zullen gaan. Dit maakt dat in het IHP is opgenomen dat we in het programma voor de komende vier jaar willen gaan voor het toekomstbestendig maken van de huisvesting in Zelhem en Halle. Voor beide trajecten gaan we een haalbaarheidsonderzoek opstarten, om daarmee een gedegen en afgewogen keuze te kunnen maken. In Zelhem wordt mede onderzocht in hoeverre er een unilocatie kan worden gerealiseerd. In Halle wordt onderzocht op welke wijze de bestaande knelpunten in het schoolgebouw kunnen worden opgelost.

Tevens wordt er gezamenlijk met de schoolbesturen gekeken naar de verduurzamingsopgave. Welke opgaven zien we tot ons komen en hoe kunnen we dit gezamenlijk vorm geven. Verduurzaming is qua verantwoordelijkheid een grijs gebied (zie bijlage 3 en 6), maar gezamenlijke inspanning zal noodzakelijk zijn om landelijke doelstellingen te kunnen behalen.
Daarbij is het zaak om de financieringsopgave goed voor het voetlicht te blijven houden. Landelijk speelt hetzelfde als lokaal: zowel de gemeente als de schoolbesturen ontvangen per saldo te weinig middelen om aan alle (steeds verdergaande) eisen op het gebied van onderwijshuisvesting te kunnen voldoen. Het is daarom zaak om toe te werken naar structurele financiering.

Afstemming
Het IHP is samen opgesteld met en akkoord bevonden door de schoolbesturen. Zie bijlage 2 Advies OOGO.

Beoogd effect
Planmatige samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen aan toekomstbestendige onderwijshuisvesting waarmee kwalitatief onderwijs geboden kan worden en het voorzieningenniveau in de kernen op peil blijft.

Argumenten
1.1. Het IHP biedt alle betrokkenen een duidelijk kader, beleidsuitgangspunten en prioritering voor het organiseren van toekomstbestendige onderwijshuisvesting de komende jaren.
Het vaststellen van het IHP geeft alle betrokkenen duidelijkheid, zekerheid en een borging van een integraal perspectief. Dit is mede nodig omdat in het verleden niet in alle gevallen vanuit een integraal perspectief is gekeken naar de onderwijsopgaven.

Het toekomstbestendig houden en maken van onderwijshuisvesting is hiermee nog nadrukkelijker een gezamenlijke en integrale ambitie en verantwoordelijkheid. Hiermee bereiken we dat met de huisvesting kwalitatief goed onderwijs kan worden

verzorgd en dat de scholen een voorname rol blijven spelen in de meeste dorpen / kernen.

1.2. De looptijd van het IHP is gericht op de korte en lange termijn

Conform de verwachte wetswijziging heeft het IHP een looptijd van zestien jaar, met een concreet programma voor de komende vier jaar. Dit is met name bedoeld om te zorgen dat de ontwikkelingen op de kortere termijn (komende vier jaar) niet de noodzakelijke ontwikkelingen op de langere termijn in de weg staan. Daarom moeten korte termijn inspanningen altijd gericht zijn op de langere termijn en daarmee toekomstbestendig zijn.
Een dergelijke tijdslijn geeft ruimte om alle ontwikkelingen en diverse prioriteiten passend weg te zetten in de tijd, hetgeen duidelijkheid geeft aan zowel de schoolbesturen alsmede ook richting geeft aan de gemeentelijke verplichtingen. Tegelijkertijd vinden er altijd wel onvoorziene ontwikkelingen plaats. Dat wordt niet voorkomen door het opstellen van een IHP, maar daarom wordt wel voorgesteld om het IHP elke vier jaar te actualiseren. Daarvoor moeten dan, in voorkomende gevallen, nieuwe integrale afwegingen worden gemaakt.

1.3. *Het OOGO heeft een positief advies uitgebracht op dit IHP.*

Voordat een IHP wordt vastgesteld, dient het IHP aan alle schoolbesturen te worden voorgelegd en besproken. Zij moeten in de gelegenheid te zijn geweest om hun bevindingen weer te kunnen geven, middels het Op Overeenstemming Gericht Overleg. In bijlage 2 is hun positief advies opgenomen.

2.1 Het toekomstbestendig maken van de onderwijshuisvesting in Zelhem is noodzakelijk.

De gesprekken over de huisvesting in Zelhem lopen al meerdere jaren en vormen daarmee de aanleiding voor het opstellen van een IHP. Een dergelijke grote ontwikkeling vraagt een integrale aanpak en dient in verhouding tot andere vraagstukken te worden bezien.
De schoolgebouwen in Zelhem (’t Loo, de Meene en Jan Ligthart) zijn minder goed gebouwd, verouderd en gedateerd in afwerking, beleving, techniek en deels in functionaliteit (maar wel goed onderhouden). Tevens is de huidige verdeling tussen aantal leerlingen en beschikbare m2 niet optimaal en moet er rekening worden gehouden met een verwachte krimp in leerlingenaantallen. Er moet derhalve een strategische afweging worden gemaakt ten behoeve van de toekomstbestendige onderwijshuisvesting, waarbij rekening moet worden gehouden met duurzaamheidsontwikkelingen.

Middels het verrichten van een haalbaarheidsonderzoek zal worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is om een nieuw schoolgebouw (unilocatie) te realiseren voor uiteindelijk twee scholen. Dit haalbaarheidsonderzoek moet zorgen voor toekomstbestendige huisvesting, gebaseerd op de leerlingenontwikkelingen, duurzaamheidsambities, onderwijskundige visie en vooral de beschikbare financiën. Indien er geen of beperkt beschikbare middelen zijn, zullen er alternatieve keuzes moeten worden gemaakt.

Een fusie van de Meene en ’t Loo (hetzelfde schoolbestuur) vormt onderdeel van het onderzoek. Alternatieven worden ook onderzocht (combinatie van renovatie en nieuwbouw), maar deze hebben niet de voorkeur van de schoolbesturen. Uit een eerdere verkenning is reeds gebleken dat een unilocatie in / op het schoolgebouw van ’t Loo geen optie is (zie bijlage 4).

In bijlage 6 is weergegeven waar de gemeente en de scholen verantwoordelijk zijn in het kader van onderwijshuisvesting. Dit vormt uiteraard een wezenlijk onderdeel inzake het haalbaarheidsonderzoek. Het uitgangspunt is dat de gemeente verantwoordelijk is voor nieuwbouw, uitbreiding, tijdelijke huisvesting en 1e inrichting van meubilair. Een school is verantwoordelijk voor onderhoud van het schoolgebouw. Bij nieuwbouw vormt verder het Bouwbesluit 2021 plus eventuele extra duurzaamheidsambities de verdere kaders. Duurzaamheid zal altijd in samenwerking moeten worden georganiseerd.

2.3 De huidige noodlokalen in de Dorpsschool Halle bieden geen toekomstbestendige huisvesting voor leerlingen.

De Dorpsschool in Halle is een gebouw dat uit drie gebouwdelen bestaat. Het oorspronkelijke deel bestaat uit 1977, de overige delen zijn tussen 2002 – 2005 gerealiseerd. Op de lange termijn is de prognose van het leerlingenaantal stabiel, rond de 124 leerlingen in 2033.
Er moet onderzocht worden op welke wijze de knelpunten voor het schoolgebouw kunnen worden opgelost, middels een haalbaarheidsonderzoek. Het vaste (oorspronkelijke) gebouw is verouderd en voldoet niet aan de eisen van de huidige tijd, maar er is niet direct een wettelijke investeringsplicht voor de gemeente. De noodzaak om te investeren is het grootst bij de noodlokalen aan de achterkant van het schoolgebouw. Deze noodlokalen zijn destijds niet nieuw aangeschaft en verkeren nu in slechte staat. Hiervoor is destijds mede gekozen vanwege onzekerheid over de ontwikkeling van de leerlingaantallen.
Omdat de huidige prognose uitgaat van een stabiele leerlingenaantal en de permanente (vaste) capaciteit daarvoor ontoereikend is, moet er naar een structurele toekomstbestendige situatie worden gezocht.
Het schoolbestuur wil wel graag een uitgebreidere renovatie.

2.4 Gezamenlijke aanpak in de verduurzamingsopgave

Er komen de nodige duurzaamheidsopgaven voor de gemeenten en schoolbesturen op ons af. In bijlage 3 is de Routekaart Verduurzaming opgenomen, waarin o.a. wordt vermeld dat het CO2 verbruik in 2030 met 49% moet afnemen. Aangezien dit in relatie tot onderwijshuisvestingswetgeving niet direct een wettelijke verplichting is voor de gemeente, zal in gezamenlijkheid moeten worden verkend wat de ambities zijn en hoe die te bekostigen zijn. Hier zal ook inzet van de schoolbesturen worden gepleegd, aangezien zij profiteren van de duurzaamheidsmaatregelen in de vorm van lagere exploitatielasten. Dit zal in samenwerking met het landelijke kenniscentrum Ruimte-OK worden opgepakt.

2.5 Alternatieve vormen van financiering onderzoeken

Het landelijke beeld is dat er te weinig middelen beschikbaar worden gesteld ten behoeve van toekomstbestendige onderwijshuisvesting, voor zowel gemeenten als schoolbesturen. De eisen worden steeds hoger en de ontwikkelingen in de markt werken ook niet mee. Daarom is het nodig om in gezamenlijkheid alternatieve mogelijkheden te onderzoeken om de financiering van nieuwe investeringen mogelijk te maken. Zie verder de alinea Kosten, baten en dekking.

Investering in huisvesting worden doorgaans gepleegd voor de lange termijn en brengen daarmee structurele kapitaallasten met zich mee. Om structureel aandacht te blijven houden voor onderwijshuisvesting moet er planmatig worden gewerkt en daarmee worden gezorgd voor structurele aandacht en financiering.

In Bronckhorst begroten we momenteel minder middelen voor onderwijshuisvesting / educatie dan waar rekening mee is gehouden in de toekenning via het gemeentefonds. Deze middelen zijn vrij besteedbaar. Een eventuele herziening van

deze middelen leidt tot een integrale afweging binnen de begroting. Dit omdat de middelen niet gelabeld zijn.

2.6 Met invulling van andere voorzieningen leegstand / overschot beperken.
De geprognosticeerde krimp in leerlingenaantallen betekent voor bijna alle scholen ('t Loo, de Meene, de Leer, de Kraanvogel, Bernardus) dat er sprake is van forse ruimteoverschot in m2. Er staan één of meerdere lokalen leeg. Onderzocht dient te worden of er mogelijkheden zijn om deze leegstand in te zetten voor andere voorzieningen. Het initiatief hiervoor ligt bij de schoolbesturen.

Kanttekeningen

1.1 Het opstellen van een IHP is geen verplichting
Het hebben van een IHP is nu nog geen wettelijke verplichting. Naar verwachting wordt dit vanaf november 2023 wel een wettelijke verplichting. Met het opstellen van dit IHP wordt hierop alvast vooruitgelopen.

2.1 De ambities van beide partijen overstijgen de huidige beschikbare financiële middelen.
De verduurzaming van schoolgebouwen wordt steeds urgenter (zie bijlage 3). Het is daarom noodzakelijk om de komende jaren te zoeken naar de juiste balans tussen ambities, verplichtingen en beschikbare middelen. In de gesprekken met de schoolbesturen is dit ook als zodanig besproken.
De wederzijdse verplichting bestaat om elk onderzoek c.q. ontwikkeling sober en doelmatig in te steken. Zie verder de paragraaf Kosten, baten en dekking.

2.2 Beleidsrijke ambities gaan verder dan de wettelijke verplichtingen
Onderwijshuisvestingswetgeving voorziet in de basis op de volgende verantwoordelijkheidsverdeling (zie bijlage 6):
- Gemeente zorgt voor voldoende m2 onderwijsoppervlakte (nieuwbouw, uitbreiding, tijdelijk).
- Schoolbestuur zorgt voor onderhoud van de gebouwen.

Nu is er ook vaak spraken van een grijs gebied, bijvoorbeeld verduurzaming van de schoolgebouwen. In principe heeft de gemeente geen wettelijke verplichting hierin, maar wel een actief duurzaamheidsbeleid. En is het derhalve niet onlogisch om in ieder geval samen ambities en mogelijkheden door te nemen.

Kosten, baten en dekking
Met het vaststellen van de perspectiefnota 2021 is met een bedrag van € 2.500.000 rekening gehouden voor investeringen in het primair onderwijs. Voor de invulling van de ambities van dit IHP wordt hiermee rekening gehouden, al reiken de (financiële) ambities verder dan deze financiële ruimte. In dit IHP wordt geen volledig financieel uitgewerkte investeringsplanning opgesteld. De te onderzoeken ambities zijn daarvoor te omvangrijk en de noodzaak wordt wederzijds gevoeld om het IHP nu vast te gaan stellen.

In het IHP wordt in het programma voor de komende vier jaar rekening gehouden met de volgende bandbreedten:
- Onderwijshuisvesting Zelhem: € 7.560.000 (slechts een indicatieve normberekening, zonder bijv. inkomsten en nadere onderbouwing)
- Onderwijshuisvesting Halle: € 300.000 - € 1.300.000

Per onderwerp zal een nader onderbouwde haalbaarheidsonderzoek separaat worden voorgelegd ter besluitvorming aan de raad. Op dat moment wordt nader ingegaan op de

financiële implicaties hiervan. Dit zijn dan uiteindelijk keuzemogelijkheden om een ontwikkeling wel of niet door te laten gaan, met een passend ambitieniveau en / of andere bijstellingen etc. Met een op dat moment passende dekkingsvorm.
In beginsel wordt aangesloten bij de reguliere P&C-cyclus voor een optimale integrale afweging

Uitvoering
Na positieve besluitvorming zal uitvoering worden gegeven aan het programma, de scholen worden geïnformeerd en worden gestart met de haalbaarheidsonderzoeken.

Evaluatie
Niet van toepassing.

Hengelo (Gld), 16 november 2021
Burgemeester en wethouders van Bronckhorst,

de secretaris,	de burgemeester,
B.J. Drewes	M. Besselink

Bijlagen

1. Integraal Huisvestingsplan Basisonderwijs 2021 – 2035 gemeente Bronckhorst
2. Advies OOGO
3. Sectorale routekaart verduurzaming schoolgebouwen 2030
4. Memo unilocatie ’t Loo in Zelhem
5. Uitgangspuntennotitie ten behoeve van het IHP
6. Verdeling verantwoordelijkheid onderwijshuisvesting