
Notitie uitgangspunten IHP Landsmeer

Landsmeer, oktober 2021

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	3
1.1 LEESWIJZER	3
2. HUIDIGE SITUATIE	4
2.1 SPREIDING SCHOOLGEBOUWEN BINNEN DE GEMEENTE.....	4
2.2 BOUWJAREN	5
2.3 OMVANG SCHOLEN EN AANTAL LEERLINGEN	5
2.3.1 <i>Opheffingsnorm</i>	6
3. UITGANGSPUNTEN BIJ HET OPSTELLEN VAN HET IHP	7
3.1 CRITERIA NIEUWBOUW.....	7
3.2 RENOVATIE	8
3.3 STIMULEREN VORMING KINDCENTRA	8
3.4 VERDUURZAMING	9
3.5 FRISSE SCHOLEN EN BINNENKLIMAAT	9
3.6 FINANCIËLE ASPECTEN	10
3.6.1 <i>Algemeen</i>	10
3.6.2 <i>Verduurzaming en Frisse Scholen Klasse B</i>	10
3.6.3 <i>Stichtingskosten nieuwbouw</i>	10
3.6.4 <i>Fasering</i>	11

1. Inleiding

Dagelijks bezoeken bijna 1.100 kinderen één van de 6 basisscholen in de gemeente Landsmeer. Deze scholen vallen onder in totaal 4 schoolbesturen. De instandhouding van de schoolgebouwen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en de gemeente. De verdeling van specifieke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die hieruit volgt, is beschreven in de Wet op het Primair Onderwijs (hierna: WPO) en in de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Gemeente Landsmeer 2017' (hierna: de verordening).

In het kort komt het erop neer dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor beheer, onderhoud en exploitatie van de gebouwen. Daarvoor ontvangen zij rechtstreeks van het ministerie van OCW bekostiging. De gemeente is verantwoordelijk voor de bekostiging van (vervangende) nieuwbouw. Daarvoor ontvangt de gemeente middelen via het gemeentefonds. Schoolbesturen kunnen jaarlijks een aanvraag voor (vervangende) nieuwbouw indienen bij de gemeente. Het college geeft een inhoudelijk oordeel over deze aanvragen en de gemeenteraad bepaalt het budget dat jaarlijks aan onderwijshuisvesting wordt uitgegeven.

De gemeente Landsmeer is voornemens samen met de schoolbesturen een Integraal Huisvestingsplan voor het onderwijs opstellen. Daarmee geven deze partijen ten eerste aan op planmatige wijze regie te willen voeren over toekomstige investeringen in onderwijshuisvesting en ten tweede samenhang aan te willen brengen in die investeringen. Vóórdat het IHP kan worden opgesteld, zal duidelijk moeten worden binnen welke kaders dat gebeurt. Daarom willen we in dit stadium, dus nog voorafgaand aan het opstellen van het daadwerkelijke IHP, inhoudelijke uitgangspunten vaststellen op basis waarvan straks het IHP kan worden opgesteld.

Zoals het er nu uitziet is de gemeente pas in 2023 wettelijk verplicht in overleg met de schoolbesturen een IHP op te stellen. In die zin lopen we dus vooruit op deze wettelijke verplichting.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie beschreven. De uitgangspunten bij het opstellen van het IHP worden in hoofdstuk 3 beschreven en toegelicht. De notitie wordt afgesloten met een hoofdstuk over de rol van de gemeenteraad.

Deze notitie bevat nog geen concrete voorgestelde ingrepen. In het uiteindelijke IHP zal een uitvoeringsprogramma worden opgenomen waarin antwoord wordt gegeven op de vraag *“wat gaan we wanneer doen met welk schoolgebouw en welke investering is daarvoor nodig?”*.

2. Huidige situatie

2.1 Spreiding schoolgebouwen binnen de gemeente

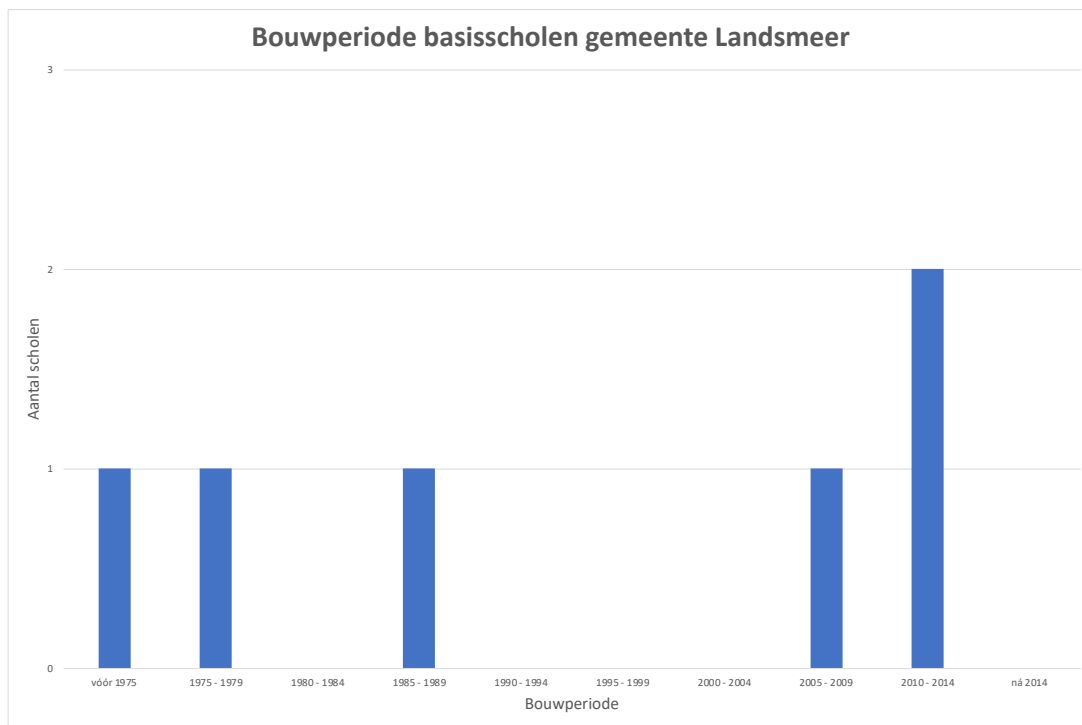
De meeste basisscholen (5) zijn gevestigd in de kern Landsmeer. Eén basisschool is gevestigd in Den Ijp. Het aantal openbare en bijzondere scholen is gelijkmatig verdeeld. Drie openbare scholen vallen onder stichting OPSPOOR en drie bijzondere scholen (1 Algemeen Bijzonder, 1 Protestants-Christelijk en 1 Rooms-Katholiek) vallen onder drie verschillende schoolbesturen.



Figuur 1: Spreiding scholen binnen de gemeente (bron: Google Earth, 2021)

2.2 Bouwjaren

De helft van het aantal scholen (3) is gebouwd in deze eeuw. Dit zijn alleen bijzondere scholen en geen openbare scholen. Het initiële bouwjaar van de openbare scholen ligt tussen 1935 en 1985. In een tijdsbestek van bijna 25 jaar zijn géén scholen zijn gebouwd, behoudens enkele uitbreidingen.



Grafiek 1: Bouwperiode basisscholen gemeente Landsmeer

2.3 Omvang scholen en aantal leerlingen

In onderstaande tabel is het aantal leerlingen van elke school op 1 oktober 2020 weergegeven. Daarnaast maakt de tabel duidelijk welke capaciteit de school heeft in vierkante meters bruto vloeroppervlakte (m² bvo) en wat de ruimtebehoefte in m² bvo is. De ruimtebehoefte is afhankelijk van het aantal leerlingen. De formule hiervoor is opgenomen in de verordening ($200 + 5,03 \times \text{aantal leerlingen}$).

Naam school:	Aantal leerlingen op 1-10-2020	Capaciteit in m ² bvo	Ruimtebehoefte in m ² bvo	Leegstand (+) / ruimtegebrek (-) in m ² bvo	Bouwjaar
Montessorischool Landsmeer	225	1474	1332	142	2009
OBS De Stap	208	1507	1246	261	1985
OBS Ds. J.L. Wagemaker	208	1238	1246	-8	1979
CBS De Hoeksteen	166	1046	1035	11	2012
RKBS St. Augustinus	222	1304	1317	-13	2014
OBS De Fuik	64	795	522	273	1935

Tabel 1: Omvang scholen en aantal leerlingen

Hieruit volgt dat drie scholen normatief gezien 'vol' zijn op dit moment. De gemeenteraad heeft in januari 2021 besloten middelen in te zetten voor de uitbreiding van CBS De Hoeksteen. Het schoolbestuur heeft hiervoor een formele aanvraag ingediend bij de gemeente. De schoolbesturen van OBS Ds. J.L. Wagemaker en RKBS St. Augustinus hebben geen aanvraag voor uitbreiding ingediend. RKBS St. Augustinus is overigens enkele jaren geleden nog uitgebreid met 136 m² bvo. Het schoolbestuur heeft zich destijds op het standpunt gesteld niet groter te willen worden.

De Montessorischool hanteert een toelatingsprocedure omdat het aantal inschrijvingen het aantal beschikbare plaatsen structureel overschrijdt. Uit de tabel blijkt dat de school normatief gezien ruimte genoeg heeft. Dit heeft te maken met de indeling van het gebouw waardoor er feitelijk 9 groepsruimten aanwezig zijn. Vanwege het onderwijskundig concept van de school is er elders in het gebouw een omvangrijke centrale ruimte aanwezig die niet in gebruik is als groepsruimte. De verordening maakt echter geen onderscheid tussen verschillende onderwijsconcepten bij het berekenen van de ruimtebehoefte.

OBS De Stap en OBS De Fuik hebben te maken met normatieve leegstand.

2.3.1 Opheffingsnorm

Voor elke gemeente in Nederland bepaalt het ministerie van OCW een opheffingsnorm. Deze bedraagt voor de gemeente Landsmeer 96 leerlingen. Indien een school drie schooljaren achtereen minder leerlingen telt dan de opheffingsnorm, wordt de school in beginsel opgeheven. Er zijn uitzonderingen op die regel; zo kan een schoolbestuur een school onder de opheffingsnorm in stand houden als de gemiddelde schoolgrootte van alle scholen binnen dat bestuur (of binnen twee of meer samenwerkende besturen) hoger is dan de opheffingsnorm voor een bepaalde gemeente. Voor OBS De Fuik maakt Stichting OPSPOOR gebruik van deze uitzondering.

3. Uitgangspunten bij het opstellen van het IHP

Zoals bekend heeft de gemeente een zogenaamde zorgplicht om te voorzien in voldoende en adequate huisvesting voor het onderwijs. Deze zorgplicht is uitgewerkt in onder meer de Wet op het Primair Onderwijs en in onze verordening. Toch heeft de gemeente bij verschillende aspecten van het vervullen van de zorgplicht een bepaalde mate van beleidsvrijheid. De uitgangspunten die we willen hanteren bij deze aspecten staan beschreven in dit hoofdstuk.

Het gaat daarbij nadrukkelijk om uitgangspunten, niet om harde in beton gegoten criteria. Uiteraard wordt er bij het opstellen van het IHP rekening gehouden met de specifieke lokale context waarin een school zich bevindt. Dat neemt niet weg dat het goed is om juist voorafgaand aan het opstellen van het IHP de uitgangspunten te benoemen en vast te stellen.

3.1 Criteria nieuwbouw

Wanneer is een gebouw aan vervanging toe?? Het antwoord op deze vraag staat in onze eigen verordening:

De noodzaak van vervangende bouw is aanwezig als:

- a. op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat het schoolgebouw volgens de conditiemeting voldoet aan conditie 5;
- b. dit het gevolg is van een herschikkingsoperatie;
- c. dit het gevolg is van ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening

Vervangende bouw in de categorieën b en c worden doorgaans op initiatief van of in overleg met de gemeente geïnitieerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het verhuizen van een school naar een andere plek omdat het voedingsgebied van de school is veranderd. De meeste discussie gaat vaak over categorie a. In de praktijk zal zich vrijwel geen enkel schoolgebouw in conditie 5 bevinden. De bouwkundige staat van een school in conditie 5 zal dusdanig slecht zijn dat het de vraag is of het verantwoord is (op het gebied van veiligheid) om onderwijs te geven in een dergelijk gebouw.

De vraag is wat dan wél een deugdelijk criterium is voor de vervanging van een schoolgebouw. In de praktijk betekent een gebouwleeftijd van 40 jaren doorgaans een omslagpunt voor wat betreft het perspectief van het gebouw. De onderhoudskosten lopen op, het gebouw is gedateerd (zowel van binnen als van buiten), niet duurzaam en de kans is groot dat het gebouw in onderwijskundige zin niet voldoet aan het hedendaagse onderwijs. Een dergelijk gebouw zou ingrijpend moeten worden gerenoveerd (zie ook volgende uitgangspunt) of worden vervangen door een nieuw gebouw. Daarom wordt bij het opstellen van het IHP het volgende uitgangspunt gehanteerd:

UITGANGSPUNT:

“Schoolgebouwen die de leeftijd van 40 jaar hebben bereikt of deze zullen bereiken gedurende de looptijd van het IHP komen voor vervanging in aanmerking. Dat gebeurt in de vorm van sloop / nieuwbouw, al dan niet op dezelfde locatie, of door een renovatie die leidt tot een levensduurverlenging van minimaal 25 jaar.”

3.2 Renovatie

Renovatie is een grijs gebied in de onderwijswetgeving. Enerzijds gaat renovatie verder dan regulier en planmatig onderhoud en anderzijds kan het niet onder nieuwbouw worden geschaard. Op dit moment is een wetswijziging in voorbereiding waarmee renovatie als voorziening in de huisvesting wordt verankerd in de wet. Het kan voor een gemeente ook efficiënt zijn om te investeren in renovatie van schoolgebouwen; de kosten van een renovatie zijn lager dan de kosten voor vervangende bouw en tegelijkertijd kan de levensduur van het gebouw aanzienlijk worden verlengd (met minimaal 25 jaar, afhankelijk van de mate waarin wordt gerenoveerd).

Of het investeren in renovatie doelmatig en efficiënt is, hangt ook samen met de bezetting van een gebouw. Indien een school relatief veel normatieve leegstand heeft (feitelijke capaciteit van het gebouw minus de ruimtebehoefte volgens de verordening) dan kan een renovatie duur uitpakken. Er worden immers relatief veel 'leegstaande vierkante meters' gerenoveerd. In dat geval zou nieuwbouw vanuit financieel oogpunt een meer doelmatige oplossing zijn, tenzij de capaciteit van het te renoveren gebouw wordt gereduceerd (lees: sloop van een deel van het gebouw).

Bij het opstellen van het IHP wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd:

UITGANGSPUNT:

"Renovatie die leidt tot een levensduurverlenging van minimaal 25 jaar kan een volwaardig alternatief zijn voor vervangende bouw en wordt daarmee als voorziening in de huisvesting beschouwd. Bij de afweging voor renovatie of nieuwbouw wordt expliciet gekeken naar de mogelijkheden de capaciteit van een te renoveren schoolgebouw te reduceren in het geval er sprake is van leegstand."

3.3 Stimuleren vorming kindcentra

In Nederland worden vrijwel geen scholen meer gerealiseerd waarin géén onderdak wordt geboden aan kindvoorzieningen zoals peuteropvang en/of buitenschoolse opvang. De praktijk wijst uit dat een doorgaande (leer)lijn de ontwikkeling van het kind ten goede komt. Dat wil overigens niet zeggen dat de gemeente deze functies ook moet bekostigen; dat is namelijk een verantwoordelijkheid van de betreffende aanbieder van kindvoorzieningen. Wel kan de gemeente de vorming van deze zogenaamd kindcentra faciliteren en stimuleren. Concreet luidt het uitgangspunt als volgt:

UITGANGSPUNT:

"Bij alle projecten die voortvloeien uit het IHP is de samenvoeging van maatschappelijke en/of onderwijsfuncties het uitgangspunt in de initiatieffase en bij het opstellen van het Programma van Eisen."

Hierbij wordt uitdrukkelijk gesteld dat dit een uitgangspunt betreft. In de praktijk ligt het om uiteenlopende redenen niet altijd voor de hand om uit te gaan van de samenvoeging van maatschappelijke en/of onderwijsfuncties. Samenvoeging van functies zou geen doel op zich moeten zijn, maar een middel om een meerwaarde te creëren die in de bestaande situatie wordt gemist.

3.4 Verduurzaming

In februari 2018 is de 'Duurzaamheidsvisie gemeente Landsmeer 2018 - 2024' vastgesteld. Als vervolg hierop is hiervoor in december 2018 een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Daarin is de (verdere) verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed opgenomen. Alhoewel schoolgebouwen strikt genomen niet behoren tot het gemeentelijk vastgoed kan de verduurzaming van schoolgebouwen hier natuurlijk wel aan bijdragen. Daarom wordt bij verduurzaming het volgende uitgangspunt gehanteerd bij het opstellen van het IHP:

UITGANGSPUNT:

"Bij renovatie wordt gestreefd naar het realiseren van een energieneutraal (ENG) gebouw. Vanwege de specifieke omstandigheden waarin een bestaand gebouw verkeert, is het mogelijk dat dit niet altijd haalbaar is. In dat geval is een bijna energieneutraal gebouw (BENG) het uitgangspunt. Bij nieuwbouw maakt ENG standaard onderdeel uit van het Programma van Eisen. Schoolgebouwen die in beginsel niet in aanmerking komen voor renovatie of nieuwbouw worden gedurende de looptijd van het IHP getransformeerd naar minimaal BENG."

3.5 Frisse Scholen en binnenklimaat

Eind 2017 is het landelijke 'Eindrapport Monitor onderwijshuisvesting' verschenen. Daarin valt onder meer te lezen dat het binnenklimaat in veel scholen in Nederland ondermaats is. Met name de aspecten luchtkwaliteit en operationele temperatuur in zomer en winter worden daarbij vaak genoemd. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft daarom het zogenaamde Programma van Eisen Frisse Scholen opgesteld dat in mei 2021 is geactualiseerd. Daarin zijn criteria opgenomen voor onder meer de luchtkwaliteit en operationele temperatuur in schoolgebouwen.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een zogenaamde Frisse School Klasse A (uitmuntend), B (goed) en C (basisniveau). Bij nieuwbouw of ingrijpende renovatie geldt Klasse B als dé referentienorm voor Frisse Scholen. Bij nieuwbouw is het overigens al sinds 2015 verplicht om een Frisse School Klasse B te realiseren voor wat betreft de aspecten luchtkwaliteit en operationele temperatuur. Bij bestaande bouw kan worden uitgegaan van Klasse C.

Bij het opstellen van het IHP wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd voor wat betreft Frisse Scholen en binnenklimaat:

UITGANGSPUNT:

"Bij renovatie maakt 'Frisse School Klasse B' op de thema's luchtkwaliteit en operationele temperatuur standaard deel uit van het Programma van Eisen. Schoolgebouwen die in beginsel niet in aanmerking komen voor renovatie of nieuwbouw worden gedurende de looptijd van het IHP opgewaardeerd naar Frisse School Klasse C voor wat betreft de thema's luchtkwaliteit en operationele temperatuur."

3.6 Financiële aspecten

3.6.1 Algemeen

Alle genoemde bedragen in deze paragraaf zijn inclusief 21% btw.

3.6.2 Verduurzaming en Frisse Scholen Klasse B

Voor het verduurzamen en opwaarderen van een bestaand schoolgebouw naar Frisse School Klasse C. zijn richtbedragen beschikbaar op basis van kengetallen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft berekend dat voor het aardgasvrij maken van een gemiddelde basisschool met een bouwjaar tot 2015 (1.300 m² bvo) een investering van € 600,- per m² bvo nodig is¹. Uit de praktijk blijkt dat er met het opwaarderen van een bestaand schoolgebouw naar Frisse School Klasse C zo'n € 300,- per m² bvo is gemoeid.

3.6.3 Stichtingskosten nieuwbouw

De verordening bevat normbedragen aan de hand waarvan de stichtingskosten van een nieuw schoolgebouw worden vergoed. Met het normbedrag wordt het schoolbestuur geacht alle kosten (architect, adviseurs, leges, aannemer) te betalen, met uitzondering van de grond waarop de school wordt gebouwd. Die levert de gemeente conform de bepalingen in de wet om niet bouwrijp op aan het schoolbestuur.

Het normbedrag komt voor een nieuwe basisschool van 1.300 m² bvo uit op € 1.678,- per m² bvo. Dat bedrag is in de huidige markt 44% te laag om een nieuwe school te bouwen. Een bedrag van € 3.000,- per m² bvo is in de huidige markt realistisch als het gaat om de stichtingskosten van een nieuw schoolgebouw met een omvang van 1.300 m² bvo.

Het bedrag van € 3.000,- per m² bvo geeft een richting aan. In de praktijk is de realisatie van een relatief klein gebouw naar verhouding namelijk duurder dan de realisatie van een groter gebouw. De genoemde € 3.000,- per m² bvo wordt dus niet als taakstellend budget gehanteerd. In het IHP worden de stichtingskosten voor nieuwbouw gebaseerd op het voor de school te realiseren aantal vierkante meters bvo. Op basis van de eveneens in beeld te brengen kosten van renovatie van het bestaande (te vervangen) schoolgebouw, wordt een afweging tussen nieuwbouw en renovatie gemaakt.

¹ www.beslisboomverduurzamingscholen.nl geraadpleegd op 25-10-2021

Een nieuw schoolgebouw wordt in beginsel voor minimaal 40 jaar gebouwd. Bij renovatie wordt uitgegaan van een levensduurverlenging van 25 jaar. Dit sluit ook aan bij de voorlopige inhoud van het wetsvoorstel dat strekt tot het verankeren van renovatie in de wet. Om te voorkomen dat een renovatie relatief duur uitpakt, wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd:

UITGANGSPUNT:

“Bij nieuwbouw wordt gerekend met een bedrag van € 3.000,- per m² bvo aan stichtingskosten voor een schoolgebouw met een omvang van 1.300 m² bvo. Indien de renovatiekosten van een specifiek schoolgebouw worden begroot op een bedrag dat hoger is dan 25/40 deel van de stichtingskosten voor nieuwbouw, wordt het schoolgebouw niet gerenoveerd maar vervangen door een nieuw gebouw.”

3.6.4 Fasering

Op basis van de eerdergenoemde uitgangspunten worden de opgave waarvoor we staan en de investeringen die daarmee zijn gemoeid inzichtelijk gemaakt. Uiteraard hebben we ook te maken met de financiële mogelijkheden van de gemeente. De lengte van de periode waarin de investeringen worden gedaan bepaalt in hoge mate de omvang van de jaarlijkse kapitaallasten die daaraan zijn verbonden.

UITGANGSPUNT:

“De looptijd van het IHP is 12 jaar. Voor die periode is gekozen om twee redenen. Ten eerste om schoolbesturen binnen een redelijke termijn perspectief te bieden op omvangrijke ingrepen waar nodig en ten tweede om de jaarlijkse kapitaallasten voor de gemeente enigszins te spreiden. Voor wat betreft de fasering wordt er dus uitgegaan van drie tijdvakken van vier jaar zodat er sprake is van investeringen op korte, middellange en langere termijn.”