
Startnotitie onderwijshuisvesting in Landsmeer

Landsmeer, mei 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. 'SPELREGELS' VOOR GEMEENTEN EN SCHOOLBESTUREN	7
3.1 WETGEVING	7
3.2 ZORGPLICHT GEMEENTE.....	7
3.3 TAKEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN VAN SCHOOLBESTUREN	7
3.4 GEZAMENLIJK PLAN PO-RAAD, VO-RAAD EN VNG OVER RENOVATIE.....	8
3.5 DE VERORDENING ONDERWIJSHUISVESTING	8
4. HET SCHOOLGEBOUW VAN DE TOEKOMST.....	9
4.1 ROL GEMEENTERAAD	9
4.2 UITGANGSPUNTEN	9
4.3 HYPOTHETISCHE SCENARIO'S	9
4.3.1 <i>'Nul-scenario': uitvoeren van wettelijke taken</i>	9
4.3.2 <i>'Acceptabel niveau': opknappen oudere schoolgebouwen</i>	10
4.3.3 <i>'Voorbeeldgemeente': alle scholen Frisse School Klasse B en BENG</i>	10
4.3.4 <i>'Onderwijskundige insteek': onderwijsgerelateerde uitgangspunten als leidraad</i>	11
4.4 AFSLUITING	12

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).

1.1 Leeswijzer

Deze startnotitie begint met een beschrijving van de huidige context waarin de schoolgebouwen zich bevinden. Het gaat dan voornamelijk om objectieve kenmerken als locatie, bouwjaar, omvang en bezettingsgraad. Daarna volgt een uiteenzetting van de 'spelregels' waaraan gemeenten en schoolbesturen zich moeten houden bij het instandhouden van schoolgebouwen. De startnotitie wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin wordt ingegaan op de vrijheid van de gemeenteraad om het ambitieniveau voor onderwijshuisvesting te bepalen.

2. Huidige situatie

2.1 Spreiding schoolgebouwen binnen de gemeente

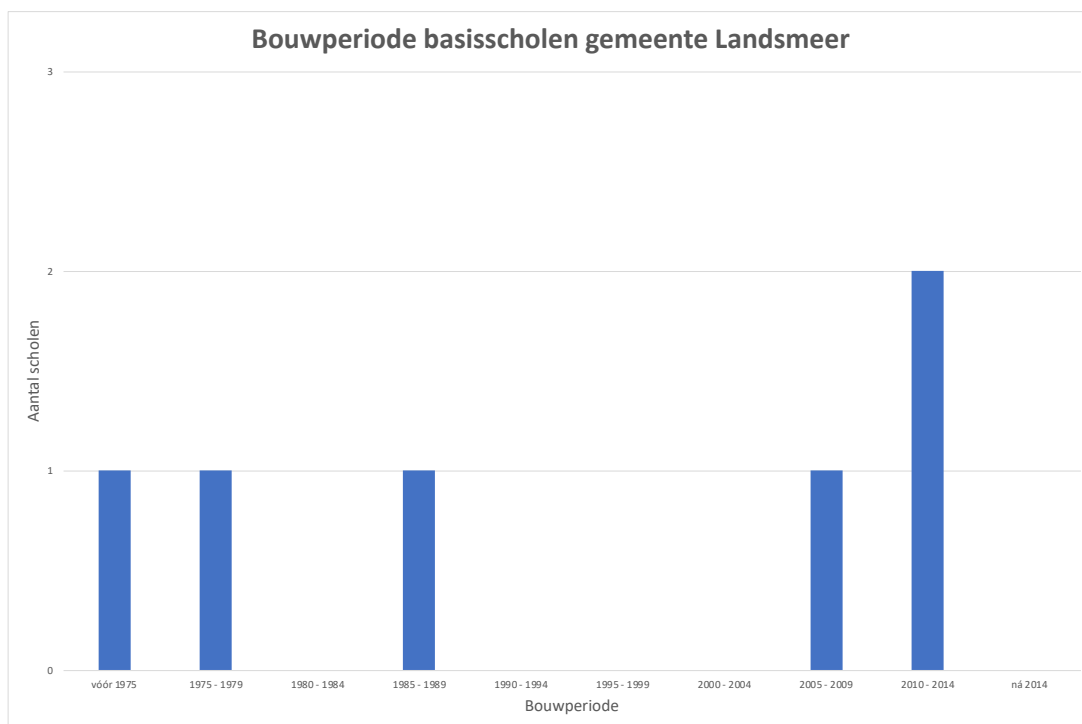
De meeste basisscholen (5) zijn gevestigd in de kern Landsmeer. Eén basisschool is gevestigd in Den Ijp. Het aantal openbare en bijzondere scholen is gelijkmatig verdeeld. Drie openbare scholen vallen onder stichting OPSPOOR en drie bijzondere scholen (1 Algemeen Bijzonder, 1 Protestants-Christelijk 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. Wat opvalt, is dat dit alle bijzondere scholen betreft en geen enkele openbare school. Het initiële bouwjaar van de openbare scholen ligt tussen 1935 en 1985. Daarnaast valt op dat er in een tijdsbestek van bijna 25 jaar 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. ‘Spelregels’ voor gemeenten en schoolbesturen

3.1 Wetgeving

De basis voor regelgeving over huisvesting van basisscholen is vastgelegd in de WPO. Deze wet verplicht de gemeente om te zorgen voor adequate onderwijshuisvesting en deze ‘bij verordening’ te regelen. De wijze waarop de gemeente dat doet is in beginsel vrij, maar de wet stelt wel het volgende:

“De regeling [i.c. de verordening] wordt zodanig vastgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt.”

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft een zogenaamde modelverordening opgesteld die gemeenten kunnen hanteren bij het opstellen van de eigen verordening. Verreweg de meeste gemeenten in Nederland volgen voor het grootste deel de modelverordening. Zo ook de gemeente Landsmeer. In juli 2017 heeft de raad de verordening vastgesteld (zie paragraaf 3.5 voor een korte uitleg over de verordening).

3.2 Zorgplicht gemeente

Volgens de wet heeft de gemeente een zorgplicht op het gebied van onderwijshuisvesting. In grote lijnen is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om te voorzien in:

- bekostiging van uitbreiding
- bekostiging van (vervangende) nieuwbouw
- in voorkomende gevallen; bouwrijpe grond ten behoeve van uitbreiding en (vervangende) nieuwbouw
- bekostiging van eerste inrichting (schoolmeubilair en onderwijsleerpakket);
- vergoeden van schade die het gevolg is van bijzondere omstandigheden (zoals brand, inbraak of vandalisme)
- bieden van voldoende ruimte voor bewegingsonderwijs

Verder stelt de wet dat de gemeenteraad normen vaststelt aan de hand waarvan bedragen voor bovengenoemde voorzieningen beschikbaar kunnen worden gesteld.

Om deze wettelijke taken te kunnen uitvoeren, ontvangt de gemeente niet-geoordeelde middelen in het Gemeentefonds. Het is vervolgens aan de gemeenteraad om aan te geven welk budget er beschikbaar wordt gesteld voor onderwijshuisvesting.

3.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van schoolbesturen

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en exploitatie van het schoolgebouw. Daarvoor ontvangt het schoolbestuur rechtstreeks van het Ministerie van Onderwijs een vergoeding.

Voor de bekostiging van onderwijshuisvestingsvoorzieningen heeft het schoolbestuur dus te maken met twee financieringsstromen: één vanuit de gemeente (voor de genoemde voorzieningen in paragraaf 3.2) en één vanuit de rijksoverheid.

Schoolbesturen en gemeenten zijn dus gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van onderwijshuisvesting. De wet stelt daarbij dat schoolbesturen in beginsel bouwheer zijn tenzij met het college van B en W is overeengekomen dat de gemeente als bouwheer optreedt.

3.4 Gezamenlijk plan PO-raad, VO-raad en VNG over renovatie

De PO-raad, VO-raad (dat zijn de koepelorganisaties van de schoolbesturen) en de VNG delen het standpunt dat renovatie onvoldoende is geregeld in de onderwijswetten. Daarom hebben zij in april 2018 een gezamenlijk plan opgesteld. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten en schoolbesturen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor de (kwaliteit van de) huisvesting van scholen.

Schoolbesturen werken met een meerjarenonderhoudsplan (MJOP). Een MJOP is bedoeld om het onderhoud van scholen te stroomlijnen. Op basis hiervan vormt een schoolbestuur een verplichte voorziening om toekomstig onderhoud te kunnen uitvoeren. Een MJOP heeft een lange looptijd (tientallen jaren) en wordt periodiek bijgesteld.

Steeds meer gemeenten stellen een Integraal Huisvestingsplan (IHP) op. Een IHP heeft een strategisch doel waarbij spreiding van scholen en de demografische ontwikkeling een belangrijke rol spelen. Strikt formeel heeft een IHP géén juridische status omdat aanvragen voor (vervangende) nieuwbouw en/of uitbreiding conform de procedures zoals omschreven in de verordening moeten worden ingediend. Het IHP is in feite een beleidsdocument en in die zin niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Het gezamenlijke plan voorziet in het wettelijk verankeren van het IHP. Het IHP vervangt het systeem waarbij jaarlijks huisvestingsaanvragen kunnen worden ingediend. In het IHP wordt dus voor elk schoolgebouw aangegeven of en wanneer er renovatie of vervangende bouw is voorzien.

In de zomer van 2020 heeft de Minister voor Onderwijs het plan overgenomen. De verwachting is dat het wetsvoorstel in het najaar van 2021 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd en in 2023 in werking zal treden.

3.5 De verordening onderwijshuisvesting

De basale uitwerking van het beleid inzake onderwijshuisvesting is vastgelegd in de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Gemeente Landsmeer 2017' oftewel, de verordening. Hierin is opgenomen welke voorzieningen schoolbesturen kunnen aanvragen bij de gemeente en welke procedures en criteria daarbij gelden. De verordening is de uitwerking van een aantal wettelijke bepalingen. Over aanvragen voor onderwijshuisvestingsvoorzieningen die de gemeente in behandeling heeft genomen, wordt op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de schoolbesturen gevoerd. De gemeenteraad heeft de verordening in juli 2017 vastgesteld.

4. Het schoolgebouw van de toekomst

4.1 Rol gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad bij het vaststellen en uitvoeren van beleid over onderwijshuisvesting is vastgelegd in de onderwijswetgeving. Een belangrijke taak van de raad is het vaststellen van een verordening onderwijshuisvesting. Dat heeft de raad in 2017 gedaan. Daarin staan de spelregels benoemd voor schoolbesturen en de gemeente als het gaat om normen en criteria voor onderwijshuisvestingsvoorzieningen.

De raad stelt de verordening vast en het college voert de verordening uit, samen met de schoolbesturen. Met het vaststellen van de gemeentebegroting geeft de raad feitelijk aan hoeveel geld er aan onderwijshuisvesting kan worden besteed. Dat zijn in hoofdlijnen de enige verplichtingen die college en raad hebben als het gaat om onderwijshuisvesting, waarbij de wettelijke bepalingen uiteraard moeten worden gerespecteerd.

De gemeenteraad hóeft geen pro-actief beleid over de huisvesting van het onderwijs te voeren. De gemeenteraad hóeft geen middelen uit te trekken voor het renoveren van schoolgebouwen, het verbeteren van het binnenklimaat of het verduurzamen van schoolgebouwen. De gemeenteraad hoeft zelfs geen schoolgebouwen te vervangen omdat de *economische* levensduur is verstreken, in tegenstelling tot de plicht om gebouwen te vervangen indien de *technische* levensduur is verstreken.

Maar de gemeenteraad kán en mág het allemaal wel. Het staat de gemeenteraad vrij om meer te doen dan louter het uitvoeren van de wettelijke taken.

4.2 Uitgangspunten

In essentie gaat het er dus om wat we met elkaar willen als het gaat om de wijze waarop onze scholen zijn gehuisvest en wat we daarvoor over hebben. Daarom is het van belang uitgangspunten formuleren over het ambitieniveau op het gebied van onderwijshuisvesting. Deze uitgangspunten zouden zodanig moeten worden geformuleerd dat alle schoolgebouwen in onze gemeente uiteindelijk op een niveau zijn dat voldoet aan de reële verwachtingen die kinderen, ouders, personeel en schoolbestuurders mogen hebben van hun schoolgebouw.

4.3 Hypothetische scenario's

De gemeenteraad heeft dus relatief veel vrijheid om het ambitieniveau op het gebied van onderwijshuisvesting te bepalen. Om een zo concreet mogelijk beeld te geven van diverse denkbare ambitieniveaus worden in de paragrafen hieronder hypothetische scenario's geformuleerd. Deze scenario's zijn nadrukkelijk niet uitputtend of vastomlijnd. Het gaat erom een indruk te krijgen van de gevolgen voor het onderwijs bij verschillende ambitieniveaus.

4.3.1 'Nul-scenario': uitvoeren van wettelijke taken

In dit scenario concentreert de gemeente zich op haar wettelijke taken als het gaat om onderwijshuisvesting. In de praktijk komt het erop neer dat er verschillen blijven bestaan in de bouwkundige staat, de energieprestatie en het binnenklimaat van schoolgebouwen.

Gebouwen die bijna 40 jaar oud zijn, of zelfs ouder dan 40 jaar hebben vaak te maken met een hoog energieverbruik en een matig tot slecht binnenklimaat. Daarnaast is de bouwkundige staat niet per definitie slecht, maar is het gebouw wel als gedateerd te kenmerken.

De schoolbesturen zullen dergelijke gebouwen zelf moeten blijven onderhouden en exploiteren, óók als het schoolbestuur stelt dat dit economisch gezien niet langer verantwoord is. Pas als de bouwkundige staat van een gebouw zó slecht is, dat sloop onvermijdelijk is dan kan vervangende bouw aan de orde zijn.

Uitbreiding van bestaande schoolgebouwen is voorlopig ook niet aan de orde. Op grond van de verordening heeft het college de bevoegdheid een deel van een school die ruimte over heeft te 'vorderen' ten behoeve van een school die te maken heeft met ruimtegebrek. Ondanks het feit dat sommige scholen in Landsmeer in de praktijk vol zitten, is er op gemeentelijk niveau genoeg capaciteit om alle leerlingen te huisvesten. De verordening kent daarvoor een zogenaamde 'verwijsafstand' van maximaal 2000 meter hemelsbreed. Alle scholen in de kern Landsmeer liggen op minder dan 2000 meter afstand van elkaar.

In dit scenario voert de gemeente in de eerste plaats een reactief beleid. Pas als een schoolbestuur een huisvestingsaanvraag indient, wordt er bezien in hoeverre de school recht heeft op de aangevraagde voorziening.

4.3.2 'Acceptabel niveau': opknappen oudere schoolgebouwen

In dit scenario is de gemeente zich ervan bewust dat alle schoolgebouwen op zijn minst op een acceptabel niveau moeten worden gebracht. Daarbij wordt gesteld dat er drie schoolgebouwen in de gemeente zijn, waarvan wordt verondersteld dat zij als referentie kunnen gelden voor alle schoolgebouwen in de gemeente. In de praktijk betekent dat dat de drie openbare scholen voornamelijk esthetisch worden opgewaardeerd met een beperkt aantal bouwkundige ingrepen (zoals bijvoorbeeld het vernieuwen van toiletgroepen). Indien mogelijk, wordt daarbij ook het binnenklimaat verbeterd door het aanbrengen of vervangen van het ventilatiesysteem.

Voor wat betreft de uitbreiding van schoolgebouwen gaat de gemeente een stukje verder dan de wettelijke zorgplicht. In voorkomende gevallen kunnen scholen worden uitgebreid, óók als er sprake is van leegstand bij naburige scholen.

4.3.3 'Voorbeeldgemeente': alle scholen Frisse School Klasse B en BENG

In dit scenario stelt de gemeente een Integraal Huisvestingsplan op op basis van uitgangspunten die de gemeenteraad heeft vastgesteld. Belangrijke uitgangspunten zijn:

1. Schoolgebouwen die in de komende 12 jaren de leeftijd van 40 jaar bereiken, komen in beginsel in aanmerking voor een renovatie die de levensduur van het gebouw met minimaal 25 jaar verlengt óf voor vervangende nieuwbouw. Een haalbaarheidsonderzoek moet uitwijzen welke soort voorziening het meest opportuun is.
2. Alle scholen in de gemeente worden opgewaardeerd naar Frisse School Klasse B voor wat betreft de aspecten luchtkwaliteit en operationele temperatuur. Daarmee

voldoet het binnenklimaat van alle scholen in de gemeente aan een landelijk erkende norm voor scholen met een goed binnenklimaat.

3. Alle scholen in de gemeente worden opgewaardeerd naar Bijna Energieneutraal Gebouw (BENG). Hiermee wordt het gebouwgebonden energieverbruik van alle schoolgebouwen volledig gecompenseerd door hernieuwbare energie (zoals zonne-energie).

In de praktijk betekent dit dat voor de drie openbare scholen een haalbaarheidsonderzoek zal worden uitgevoerd dat moet uitwijzen of het economisch en technisch haalbaar is de gebouwen zodanig te renoveren dat de levensduur met minimaal 25 jaar wordt verlengd waarbij de school ook wordt opgewaardeerd tot Frisse School Klasse B en BENG.

Voor de overige drie scholen zal worden onderzocht welke maatregelen er nodig zijn om de gebouwen op te waarderen naar Frisse School Klasse B en BENG. Gezien de bouwjaren van deze drie scholen zal hierbij geen sprake zijn van een renovatie, maar van separate ingrepen in het gebouw.

4.3.4 'Onderwijskundige insteek': onderwijsgerelateerde uitgangspunten als leidraad

De voorgaande scenario's kenmerken zich door een sterke focus op de bouwkundige en installatietechnische aspecten van onderwijshuisvesting. In dit scenario zijn onderwijsgerelateerde uitgangspunten leidend. Bij nieuwbouw van scholen is de zogenaamde doorlopende leerlijn van 0 tot 12 jaar een uitgangspunt. Dat wil zeggen dat er bij elk project wordt gekeken in hoeverre hele-dag-opvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar en buitenschoolse opvang kan worden gefaciliteerd.

Bij het bepalen van de ruimtebehoefte van scholen wordt niet langer louter gekeken naar het aantal leerlingen, maar ook naar de wijze waarop bijvoorbeeld passend onderwijs vorm krijgt in de school. Concreet zou dit kunnen betekenen dat de gemeente extra ruimten voor aanbieders van ondersteuning en zorg in de school faciliteert en/of bekostigt. Een stap verder is het zogenaamde inclusief onderwijs waarbij kinderen die anders zouden zijn aangewezen op speciaal (basis)onderwijs onderwijs volgen aan de reguliere basisschool. Het is denkbaar dat een dergelijke basisschool een andere (grotere) ruimtebehoefte heeft vanwege de leerlingenpopulatie. Mogelijk leidt het geven van inclusief onderwijs tot een reductie in de kosten van leerlingenvervoer. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat in beginsel de schoolbesturen en het samenwerkingsverband aan zet zijn om inclusief onderwijs vorm te geven.

Ook is het mogelijk het onderwijsconcept in een bepaalde mate leidend te laten zijn bij het bepalen van de ruimtebehoefte. Op dit moment maakt de verordening geen onderscheid in onderwijsconcepten bij het bepalen van de ruimtebehoefte.

4.4 Afsluiting

Uit deze notitie blijkt dat de gemeenteraad relatief veel vrijheid heeft om het ambitieniveau op het gebied van onderwijshuisvesting te bepalen en vorm te geven. Kort gezegd kan de gemeenteraad besluiten 'niets' te doen en louter op minimale wijze invulling te geven aan de wettelijke taak.

De gemeenteraad kan ook besluiten om het ambitieniveau zó te bepalen dat de gemeente Landsmeer als voorbeeldgemeente geldt voor andere gemeenten in Nederland waarbij onderwijsgerelateerde uitgangspunten al dan niet een rol spelen.

Aan de hand van hypothetische scenario's is getracht inzicht te geven in de situatie waarin de scholen in Landsmeer zich bevinden en welke gevolgen een bepaald ambitieniveau voor de scholen heeft.

Er kan niet genoeg worden benadrukt dat deze scenario's niet uitputtend zijn en ook niet vastomlijnd. Er zijn legio varianten op de genoemde scenario's denkbaar. Hoe dan ook gaat het uiteindelijk om de vraag op welke wijze de gemeenteraad haar zorgplicht op het gebied van onderwijshuisvesting wil invullen.