

Strategisch meerjarig huisvestingsplan onderwijs 2019 (SHP)

Concept Bouwstenennotitie gemeente Overbetuwe.

Inhoud

Inleiding	1
Beleidskaders en beleidsambities	2
Wat zijn belangrijke beleidskaders?.....	2
Bouwstenen voor beleid.....	9
Bouwsteen 1: Samenwerking gemeente, schoolbesturen en kinderopvang.....	9
Bouwsteen 2: Duurzaamheid en kwaliteit.....	11
Bouwsteen 3 : Renovatie	12
Bouwsteen 4 : Leegstand, medegebruik/verhuur en verwijzen.....	13
Bouwsteen 5 : Lokaal maatwerk en financiering.....	14
Samenvattende agendapunten bij het opstellen van het SHP.....	15
(in willekeurige volgorde).....	15

Inleiding

De gemeente Overbetuwe heeft besloten tot het opstellen van een Strategisch meerjarig huisvestingsplan onderwijs (SHP) voor het onderwijs en voorzieningen. Bij de bespreking van dit besluit heeft het LEA aangegeven dat huisvesting faciliterend is en besluiten over onderwijshuisvesting direct gerelateerd moeten zijn aan de inhoudelijke doelstellingen van het onderwijs en moeten passen in de brede visie op kindontwikkeling die de gemeente Overbetuwe heeft gekozen: "It takes a whole village to raise a child".

"It takes a whole village to raise a child", is een oud Afrikaans gezegde waarmee bedoeld wordt dat bij het opvoeden en leren van kinderen alle mensen in de directe omgeving van het kind betrokken zijn. Het is dus de hele gemeenschap uit je omgeving: vrienden, ouders van vrienden, docenten, opa's, oma's, familie, sportclubs, kinderopvang, die allemaal invloed hebben op de ontwikkeling van kinderen. Ouders dragen niet langer alleen de verantwoordelijkheid voor de opvoeding. De school heeft daarentegen ook niet meer het monopolie op leren. Leren doe je overal en is niet meer gebonden aan tijd en plaats.

Een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de voorschool, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, de gemeente en de procesbegeleider, heeft op 22 november 2018 een kennisconferentie "Het beste voor het kind" voorbereid.

Voor de conferentie zijn de volgende **doelen** geformuleerd:

- Het op gelijke 'vlieghoogte' brengen van de politiek;
- Gezamenlijkheid tonen;
- Verbinding maken tussen onderwijs en brede aanpak kernen en leefbaarheid;
- Verbinding maken met Passend Onderwijs, Jeugdhulp en Jeugdzorg;
- Informatieverstrekking rond ontwikkelingen onderwijshuisvesting;
- Informatieverstrekking rond realisatie doorgaande lijn 0 – 14 (18) jaar.

De volgende **doelgroepen** zijn uitgenodigd:

- a) Politiek
- b) Dorpsraden
- c) Onderwijs
- d) Jeugdhulpverlening
- e) Voorschoolse organisaties
- f) Gemeenteambtenaren
- g) Stafdiensten

Er hebben zich 54 deelnemers zich aangemeld. Na een boeiende introductie waarin het thema “It takes a whole village.....” werd geconcretiseerd voor zowel de voorschool, het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs, bogen de deelnemers zich in het gebouw van Lyceum Elst over de volgende thema’s:

- School (waar alle kinderen van 0 – 18 jaar bij elkaar komen) als knooppunt Horizontaal/Verticaal. Hoezo?
- Financiering huisvesting voor Kinderopvang en Doordecentralisatie.
- Samenwerkende organisaties.....waar hebben we het dan over?
- De gemeenschap in de rol van opvoeder!
- Ouders: partner in opvoeden en/of kritische klant?
- IKC, vindplaats van kinderen voor onderwijs, zorg en educatie.
- Meerwaarde samenwerking onderwijs met bedrijfsleven.
- Bouwen is stenen stapelen, of is er meer?

Belangrijkste conclusie is dat de verschillende partijen elkaar steeds beter weten te vinden op inhoud. Vanuit deze inhoud vindt een vertaalslag plaats naar de realisatie van onderwijsvoorzieningen. De gemaakte opmerkingen tijdens de kennisconferentie zijn waar mogelijk meegenomen en benoemd in deze bouwstenennotitie.

Beleidskaders en beleidsambities

Dit hoofdstuk schetst de beleidskaders en de beleidsambities van het Strategisch Huisvestingsplan (ook wel: Integraal Huisvestingsplan – afgekort SIHP – genoemd).

Eerst wordt ingegaan op de wettelijke taak van de gemeente en schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting en relevante ontwikkelingen. Daarnaast wordt stilgestaan bij de transitieatlas Onderwijs 2017 en het gemeentelijk sociaal domein.

Wat zijn belangrijke beleidskaders?

Zorgplicht

De gemeente heeft op het gebied van onderwijshuisvesting de wettelijke zorgplicht. De onderwijswetgeving stelt dat een gemeente moet voorzien in adequate huisvesting voor het Primair Onderwijs, (Voortgezet) Speciaal Onderwijs en Voortgezet Onderwijs. De voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zijn vastgelegd in de wetgeving. De gemeente is verantwoordelijk voor o.a. (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding en herstel van constructiefouten.

Het onderhoud van de gebouwen, zowel binnen- als buitenkant, en de exploitatie is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Vooralnog is renovatie van gebouwen nog niet wettelijk geregeld.

Er is geen zorgplicht voor de voorzieningen voor kinderopvang. Indien de gemeente wel de initiële investering hiervoor doet, dan dienen de kosten hiervoor te worden vergoed vanuit de exploitatie van de kinderopvang. Dit houdt in dat de investering voor kinderopvang zich moet terugverdienen.

Kernpartners en ketenpartners

Naast de wettelijke zorgplicht heeft de gemeente zich vanuit de eerder beschreven visie uitgesproken voor een bredere benadering van de onderwijshuisvesting. Onderwijshuisvesting is de vindplaats van kinderen waarin in principe plaats is voor alle partijen die een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan de eerdergenoemde visie: "It takes a whole village to raise a child". Uitgangspunt daarvan is, dat in de brede scholen c.q. Integrale Kindcentra (IKC's) de scholen en daarmee de schoolbesturen, als eerstverantwoordelijken worden beschouwd. Kort gezegd: "De scholen zijn in de lead." Samen met de voorschoolse partijen vormen zij de kernpartners. Een kernpartner heeft een plaats in die brede school of IKC vanuit de zorgplicht van de gemeente of men heeft een langjarig (ten minste 10 jaar) huurcontract afgesloten met het schoolbestuur, dan wel met de gemeente. In dergelijke gevallen zal er òf sprake zijn van lege lokalen òf sprake van specifiek voor de voorschool gerealiseerde m2s. In de eerste situatie wordt een huurovereenkomst gesloten met het schoolbestuur, in de tweede situatie kan dat ook het schoolbestuur zijn, maar ook de gemeente. Dit hangt van de specifieke situatie af. Andere organisaties waarmee de kernpartners een geformaliseerde samenwerking afsluiten, en die een aanvullende of ondersteunende rol vervullen in de richting van de kernpartners, noemen we ketenpartners. Wanneer zij structureel gebruik maken van bestaande ruimte (al dan niet via een huurovereenkomst) in de betreffende brede school of IKC, verloopt dat in principe via medegebruik die gemeld moet worden aan de gemeente. Ander (incidenteel) gebruik wordt ook gezien als medegebruik, maar hoeft niet gemeld te worden aan de gemeente.

Voor de kernpartners geldt dat de gemeente bij een eventueel ruimtetekort geen gebruik zal maken van haar economisch claimrecht, voor alle andere vormen van verhuur c.q. medegebruik blijft het economisch claimrecht zoals vastgelegd in de Gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting van toepassing.

Gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting

Voor de uitvoering van de wettelijke zorgplicht is een gemeentelijke verordening van kracht: verordening onderwijsvoorzieningen 2017 gemeente Overbetuwe. De gemeenteraad is verplicht om een dergelijke verordening vast te stellen. Vanuit de VNG wordt regelmatig een modelverordening opgesteld, die onze gemeente nagenoeg volledig overneemt vanwege de uniformiteit. Deze verordening regelt het onderwijshuisvestingsbeleid en geeft uitgangspunten voor onder andere de voorzieningen die schoolbesturen jaarlijks kunnen aanvragen bij de gemeente. De gemeente toetst aan de opgenomen criteria of een aangevraagde voorziening al dan niet voor vergoeding in aanmerking komt.

Eigendom schoolgebouwen

Over het algemeen hebben schoolbesturen het juridisch eigendom van schoolgebouwen, met uitzondering van de brede schoolaccommodaties in onze gemeente. Het schoolbestuur is als eigenaar van het gebouw juridisch aansprakelijk. Op het moment dat het schoolgebouw niet meer gebruikt wordt voor het onderwijs, vervalt het gebouw en terreinen terug aan de gemeente. Dit laatste noemt

men ook wel het economisch claimrecht. De praktijk wijst uit dat schoolbesturen bij leegstand een gedeelte van het gebouw in medegebruik geven (onderwijs of maatschappelijke partij) of verhuren (commerciële partij). De gemeente moet bij structurele verhuur hiervoor op grond van de verordening wel toestemming geven.

Doordecentralisatie

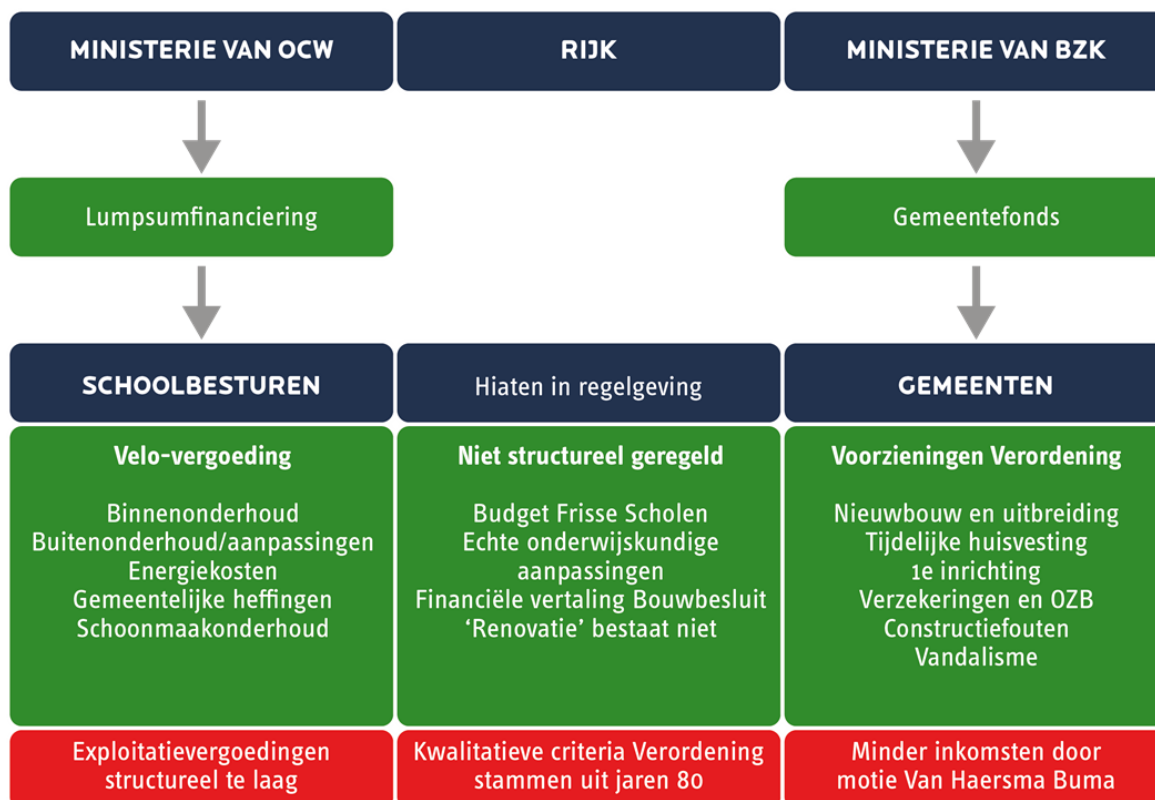
Er is nog een variant op het bovenstaande. De gemeente kan er in samenspraak met één of meerdere schoolbesturen voor kiezen dat de schoolbesturen zelf geheel verantwoordelijk zijn voor de onderwijshuisvesting met inbegrip van o.a. nieuwbouw en uitbreiding. Hiervoor ontvangt een schoolbestuur jaarlijks een bedrag van de gemeente. We spreken hier dan over doordecentralisatie. De genoemde zorgplicht behoudt de gemeente overigens wel, hetgeen betekent dat uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van adequate onderwijshuisvesting bij de gemeente blijft liggen. Echter de schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering etc. Gemeente en schoolbesturen maken afspraken over o.a. monitoring en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd.

De vraag is echter of doordecentralisatie momenteel een passend en urgent item is. Juist in een tijd waarbij een integrale aanpak in de wijk of kern gewenst is. Daarom is het niet zinvol om in het huidige traject SHP onderzoek te doen naar doordecentralisatie. Het werken vanuit een integrale visie heeft prioriteit.

Wetsvoorstel weeffouten in het huidige financieringsstelsel

Hoewel de huidige rolverdeling tussen gemeente en schoolbesturen op papier helder is, vertoont de rolverdeling toch enige gebreken. Deze richten zich met name op het financiële vlak doordat beide partijen de mogelijkheid hebben de uitgaven te beperken. Enerzijds kan de gemeente de uitgaven beperken door relatief goedkope of niet duurzame gebouwen te realiseren ten koste van hoge onderhouds- en exploitatiekosten. Anderzijds kunnen schoolbesturen de eigen uitgaven beperken door te weinig te investeren in onderhoud en op die manier eerder voor (vervangende) nieuwbouw in aanmerking te komen.

Kortom de onderwijshuisvesting is en blijft een gezamenlijke verantwoordelijkheid.



Figuur 1:

Dit is ook voor de PO-Raad, de VO-Raad en de VNG aanleiding geweest om een gezamenlijk voorstel te sturen naar de staatssecretaris onderwijs om de tekortkomingen in het huidige stelsel voor de onderwijshuisvesting op te lossen. Het voorstel heeft een aantal geconstateerde tekortkomingen op en brengt de gemeente en schoolbesturen in een min of meer gelijkwaardige positie van elkaar. Enkele belangrijke elementen uit het voorstel zijn:

De in de verordening beschreven jaarcyclus voor aanvragen voor de onderwijshuisvesting wordt vervangen door een langere periode, waarin de gemeente na overleg met de schoolbesturen het huisvestingsbeleid en het investeringsprogramma voor een periode van 4 jaar vastleggen in een integraal huisvestingsplan (IHP), met een doorkijk tot het 16^e jaar.

De mogelijkheid om renovatie als een volwaardig alternatief voor vervangende nieuwbouw in te kunnen zetten. Renovatie zou daarom moeten worden opgenomen als een voorziening in de wet. Renovatie dient daarbij te leiden tot een startsituatie/startconditie die in functioneel en kwalitatief opzicht gelijkwaardig is aan nieuwbouw en gericht is op een levensduurverlenging van het gebouw van ten minste 25 jaar.

Het investeringsverbod voor het PO en SO wordt zodanig aangepast dat het overeenkomt met de huidige bepalingen zoals die gelden voor het VO. PO en SO krijgen dan de mogelijkheid te investeren in de huisvesting. De huidige financieringsstromen blijven gehandhaafd, maar de versoepeling van het investeringsverbod kan leiden tot een gezamenlijke financiering die de kwaliteit van onderwijshuisvesting kan vergroten of versnellen.

Met de opstelling van een strategisch meerjarig huisvestingsplan onderwijs (SHP) worden bovenstaande elementen waar mogelijk meegenomen en lopen we binnen de kaders van de vigerende wetgeving op het wetsvoorstel vooruit.

Normering kosten onderwijshuisvesting

Vanuit de VNG is in 2018 aan de gemeenten geadviseerd om de normkosten voor nieuwbouw etc. met 40% te verhogen. De reden is dat de jaarlijkse indexering van de normbedragen over de afgelopen jaren de werkelijke prijsontwikkelingen niet goed blijkt te hebben gevolgd.

De mogelijke verhoging van de normbedragen is echter slechts een advies aan gemeente. Vanuit het Rijk ontvangt de gemeente geen verhoging van de inkomsten hiervoor.

Transitieatlas onderwijs 2017

Samen met de gemeente Lingewaard en de samenwerkende voorschoolse- en onderwijspartners is in 2017 een Transitieatlas onderwijs opgesteld, waarbij de gevolgen van de leerlingendaling zijn geformuleerd. Daarbij is een aantal scenario's uitgewerkt. Voor Overbetuwe zijn de gevolgen van de leerlingendaling niet dramatisch. Directe sluiting van scholen is niet aan de orde. Bovendien is de leerlingendaling binnen onze gemeente zeer lokaal.

In verschillende kernen/wijken is zelfs sprake van een stijging van het aantal leerlingen. Ook stijgt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs in Elst.

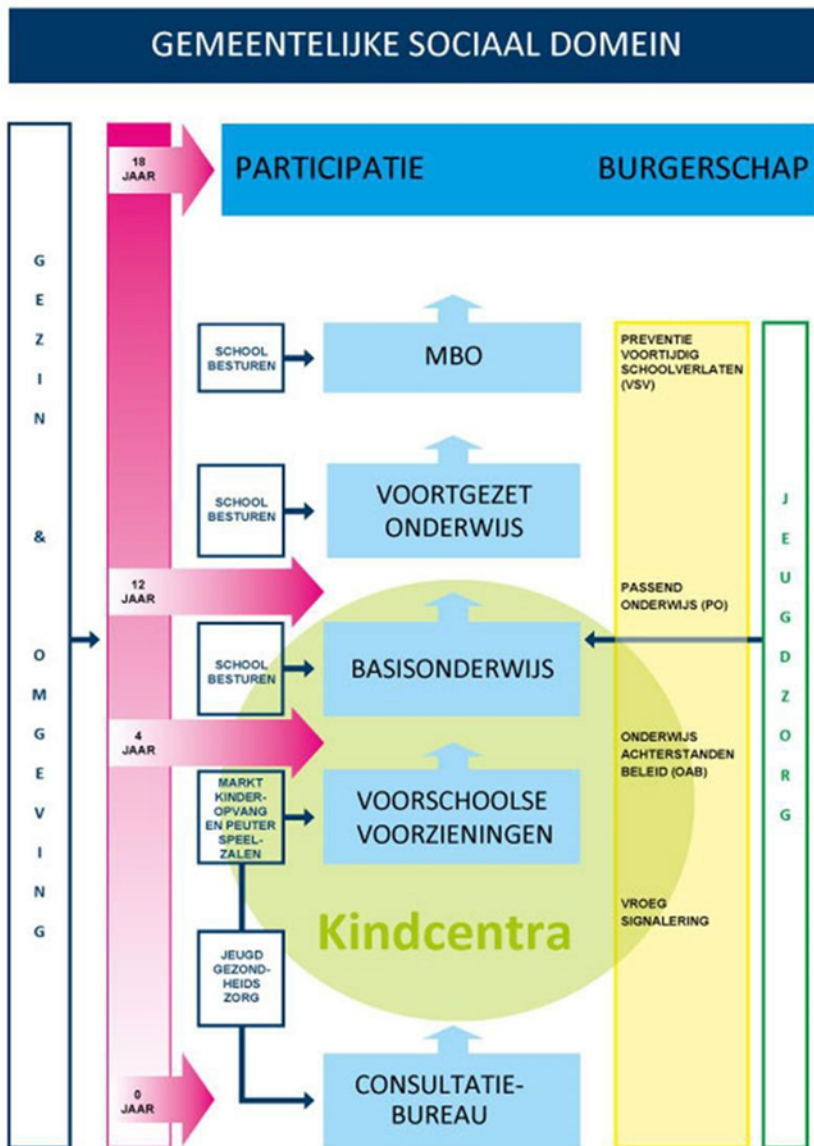
Daar waar het lokaal gewenst is, worden de conclusies vanuit de Transitieatlas onderwijs meegenomen.

Gemeentelijk sociaal domein

De gemeente is verantwoordelijk voor de resultaten van het sociaal domein. In de praktijk betekent dit dat de gemeente regie en beleid moet voeren gericht op het aanbod voor alle kinderen. Het werken met en voor kinderen moet in de praktijk binnen de kaders van het sociaal domein, een ongedeelde, ongesegmenteerde werkelijkheid zijn. De huidige werkelijkheid is dat maatschappelijke partijen (jeudzorg, scholen, kinderopvang) werken vanuit hun eigen opdracht en verantwoordelijkheid binnen de gescheiden wet- en regelgeving. De gemeente is de enige partij die het algemeen belang moet afwegen. Zij is mede hierdoor bij uitstek de partij om maatschappelijke partijen te verbinden en tot maatschappelijk partner te maken op basis van een gezamenlijke en gedragen visies en doelen. Samen kunnen maatschappelijke partijen meer betekenen voor de ontwikkeling van kinderen tot gelukkige, gezonde en participerende burgers.

Een voorbeeld is de ontwikkeling van het concept 'kindcentrum' (*van brede scholen naar (integrale) kindcentra*)(zie figuur 2)

Voor de gemeente betekent dit rekening houdend met de lokale situatie (lees: maatwerk per kern/wijk) het verbinden van (maatschappelijke) partijen op inhoud en het faciliteren van het proces.



Figuur 2. Bron: VNG

Het kindcentrum-concept betekent dat kinderen binnen de reguliere voorzieningen die ondersteuning (zorg, taal etc.) krijgen die ze nodig hebben om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Met andere woorden je regelt alles om het kind heen, het kind centraal dus. Vanuit het perspectief van het sociaal domein komt zo ook het uitgangspunt van de gemeentelijke jeugdzorg: zicht op kind en gezin in beeld. Dat geeft de mogelijkheid om meer preventief en sneller en gericht actie kan worden ondernomen bij kinderen met beginnende zorgproblemen. Dat geldt natuurlijk ook voor andere stagnaties in de ontwikkeling van kinderen, denk bijvoorbeeld aan taalachterstanden. Meer inzet op preventie zorgt voor snellere regulering van de problemen. Dit heeft niet alleen positieve financiële voordelen (zorgbudgetten), maar vooral ook een positieve invloed op een stabiele ontwikkeling van kinderen. In die zin kan het concept 'kindcentrum' gezinnen ook ontzorgen. Ouders kunnen zich gesteund voelen doordat sprake is van pedagogisch partnerschap. Ouders staan er niet alleen voor, maar

voelen de steun van de mede-opvoeders. Het gaat in de kindcentra uiteraard niet alleen om zorgproblematiek, ook het accent op individuele talentontwikkeling wordt verhoogd. Het concept is geen blauwdruk, maar blijft lokaal maatwerk, afgestemd op vraag/behoefte van kinderen en hun ouders. Het concept biedt de juiste randvoorwaarden voor toegankelijke, moderne en op het kind afgestemde opvang, ontwikkeling en onderwijs.

Naast de ontwikkeling rondom het jonge kind, zijn er ook initiatieven om de kloof tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs te dichten. Dit krijgt vorm in zgn. 10-14 onderwijs waarbij programmatisch het onderwijs tussen de bovenbouw van het primair onderwijs en de onderbouw van het Voortgezet Onderwijs steeds meer op elkaar worden afgesteld, zodat ook daar sprake zal zijn van een ononderbroken ontwikkelingslijn.

Verbinding onderwijs en zorg

Alle kinderen en jongeren hebben recht op de beste kansen om zichzelf te ontwikkelen. Om eventuele obstakels tijdig te signaleren en op te pakken is het van belang dat onderwijs en jeugdhulp goed met elkaar samenwerken en elkaar versterken, zodat ze tot een integrale aanpak kunnen komen. Om die samenwerking te versterken is het belangrijk dat men weet wat de ander te bieden heeft en wat men van elkaar nodig kan hebben. Dat bevordert de erkenning van elkaars expertise, wederzijds respect en vertrouwen, waarmee een basis wordt gelegd voor een optimale verbinding. Doel daarvan is altijd het bevorderen van optimale ontwikkelingskansen voor iedere jeugdige. Initiatieven die de samenwerking tussen onderwijs en zorg ondersteunen, kunnen rekenen op positieve ondersteuning vanuit de gemeente.

Constructie beheer en exploitatie brede scholen

Momenteel werkt de gemeente met de betreffende schoolbesturen aan een overeenkomst voor een beheerconstructie voor de brede scholen in onze gemeente. De verwachting is dat er in de loop van 2019 een beheerconstructie wordt vastgesteld. De uitkomst van die overeenkomst maakt onderdeel uit van het beleid voor dergelijke accommodaties en wordt opgenomen in het SHP.

Leerlingenprognoses

Tweejaarlijks laat de gemeente in samenspraak met het onderwijsveld zowel voor het PO als het VO een leerlingenprognose opstellen door een extern bureau. Dit is noodzakelijk om de ontwikkelingen en leerlingenstromen actueel te houden.

De uitkomsten van de leerlingenprognose wegen beleidsmatig mee bij de beoordeling van huisvestingsvraagstukken. Het gaat hierbij vooral om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van het leerlingenaantal en de daaraan gekoppelde ruimtebehoefte.

Agendapunt bij opstellen SHP

- **Vastleggen dat de gemeente afziet van het economisch claimrecht voor zover het kernpartners van een brede school c.q. IKC betreft.**
- **Het is vooralsnog niet zinvol om te onderzoeken of doordecentralisatie binnen onze gemeente inhoudelijk en/of financieel een haalbare optie is vanwege inhoudelijke argumenten.**
- **Wanneer een kinderopvangorganisatie zelf wil en kan investeren, dan zijn nadere afspraken nodig over de eigendomsverhoudingen. De onderwerpen van de investering in deze voorziening en de te betalen huur moeten verder worden uitgewerkt. Dit moet straks passen in de op te stellen beleidsregels m.b.t. verhuur/medegebruik.**
- **Uitgaan van de normbedragen zoals die jaarlijks door de VNG aan haar leden wordt geadviseerd. Dit houdt een aanzienlijke verhoging in van de investering in nieuwe huisvestingsvoorzieningen.**

Bouwstenen voor beleid

De bouwstenen geven de ambitie weer van gemeente en schoolbesturen voor de onderwijshuisvesting. Hiervoor is een aantal uitgangspunten geformuleerd. Het nog op te stellen SHP houdt zo veel mogelijk rekening met deze uitgangspunten c.q. randvoorwaarden van de gemeente (financieel en ruimtelijk) en schoolbesturen (financieel en organisatorisch). Niet alle bouwstenen zijn direct harde afspraken, maar ze zijn wel degelijk richtinggevend aan de scenario-ontwikkeling voor de verschillende huisvestingsvraagstukken.

Bouwsteen 1: Samenwerking gemeente, schoolbesturen en kinderopvang

Om de toekomstige onderwijshuisvesting vorm en inhoud te geven, is het noodzakelijk dat de direct betrokken partijen nauw samenwerken. Dit zijn uiteraard gemeente en schoolbesturen, maar zeer zeker ook de voorschoolse partners. De kinderopvang zou eigenlijk een nutsvoorziening dienen te zijn. Het gaat daarbij over de wijze waarop de toekomstige organisatie en financiering van de onderwijshuisvesting gaat plaatsvinden. Ook de samenhang tussen onderwijs en jeugdbeleid is goed om hier te benoemen. Nog niet is specifiek aan te geven in hoeverre dat zich straks in de onderwijshuisvesting vertaalt. Dit geldt ook voor de relatie onderwijs met het bedrijfsleven. Tot op heden zijn er in onze gemeente 4 fysieke brede scholen. De mogelijke ontwikkeling van een Integraal Kindcentrum (IKC) valt ook onder deze bouwsteen.

Rolverdeling/regie

De gemeente en de schoolbesturen voeren samen de regie op schoolgebouwen. De gemeente is verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreidingen. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en de exploitatie van de schoolgebouwen. De schoolbesturen voeren de regie op het onderwijsaanbod en de diversiteit daarvan. In het SHP vindt afstemming plaats van deze regie via een gezamenlijk overleg. Deze samenwerking overstijgt de samenwerking zoals is geregeld in de verordening onderwijshuisvesting. Dit houdt in dat het onderwijshuisvestingsbeleid in eerste instantie leidend is voor alle betrokken partijen. De genoemde verordening geldt daarbij als vangnet. De wijze van samenwerking kan in de toekomst uitmonden in een convenant of overeenkomst.

Samenwerking per kern/wijk/regio: inhoud gaat voor bouw

De huisvestingssituatie is per kern/wijk erg verschillend. In bepaalde kernen is sprake van daling van het aantal leerlingen (Zetten en Heteren), terwijl elders in de gemeente sprake is van een groei van het aantal leerlingen zoals in Elst-Westeraam (VO en BO) en Driel. Ook speelt de grootte van de kern

en de diversiteit aan voorzieningen binnen kernen een rol. Vandaar dat er binnen het op te stellen SHP wordt gekozen voor lokaal maatwerk, waarbij de uitgangspunten vanuit het SHP wel overeind blijven.

Uiteraard wordt gekeken naar de mogelijkheden om een zo optimaal mogelijk (onderwijs-)voorzieningenniveau te bereiken. Daarbij is een goede (inhoudelijke) samenwerking tussen betrokken partijen een eerste vereiste. Voorzieningen onder één dak zal niet in alle kernen mogelijk zijn, maar is ook geen voorwaarde om een optimaal voorzieningenniveau te bereiken. In het SHP wordt per kern/wijk inzichtelijk gemaakt hoe er in samenwerking met betrokken partijen een zo goed mogelijk voorzieningenniveau kan worden bereikt. De quickscans van de schoolgebouwen zijn hierin een wezenlijk element bij de beoordeling c.q. uitwerking per kern/wijk.

Opstellen strategisch meerjarig huisvestingsplan onderwijs (SHP)

De gemeente stelt in samenspraak met de schoolbesturen een SHP op in de lijn van het voorstel van de PO-raad, VO-raad en VNG. Het SHP bestrijkt een periode van 16 jaar en in ieder geval vindt om de 4 jaar een actualisatie plaats. Uiteraard is actualisatie ook afhankelijk van de lokale en/of de landelijke ontwikkelingen. Het SHP geeft schoolbesturen straks meer duidelijkheid over de vervangingstermijn van de schoolgebouwen, zodat schoolbesturen ook de reservering voor onderhoud kunnen afstemmen op de geplande investering. De opgestelde QuickScans van de schoolgebouwen zijn medebepalend voor de prioritering van de huisvestingvragen.

Financiering voorzieningen

Vanuit de zorgplicht financiert de gemeente de noodzakelijke voorzieningen. De schoolbesturen kunnen een deel financieren op basis van Total Cost of Ownership in een nieuwbouw of renovatie. De bijdrage kan een gunstig effect hebben op de duurzaamheid van het gebouw voor het onderhoud en de exploitatie. De schoolbesturen zetten hiervoor de vergoeding van het rijk voor de materiële instandhouding (voor zover verantwoord binnen het kader van het geldend investeringsverbod en de totale schoolexploitatie) in. De scholen besparen in de aanloop naar de investering op groot onderhoud en besparen na realisatie van de voorziening op energie- en onderhoudslasten. Belangrijke voorwaarde is dat het schoolgebouw voldoet aan de eisen duurzaamheid en kwaliteit, zoals dat hierna is geformuleerd.

Agendapunt bij het opstellen van het SHP:

- **Positionering kinderopvang. Knelpunt bij de realisatie van een integraal kindcentrum (IKC) is de financiering van het kinderopvanggedeelte. Zoals al aangegeven valt onderwijs onder de zorgplicht en de bekostiging van de gemeente. Dit geldt niet voor kinderopvang. Kinderopvangorganisaties beschikken veelal niet over voldoende financiën om te investeren in nieuw te bouwen IKC's.**
- **Er moet een financiële uitwerking komen over de wijze waarop kinderopvang wel kan investeren in een IKC en hoe dit terugkomt in de op te stellen huurovereenkomst. Dit maakt straks onderdeel uit van de beleidsregels m.b.t. verhuur/medegebruik.**
- **Indien kinderopvangorganisaties wel zelf willen en kunnen investeren, zijn nadere afspraken nodig over de eigendomsverhoudingen. Dit maakt straks ook onderdeel uit van de beleidsregels m.b.t. verhuur/medegebruik.**
- **In de huidige situatie maakt de Buitenschoolse Opvang soms gebruik van m2s van het onderwijs, in andere gevallen is er specifieke ruimte ingericht voor de BSO en soms komen beide vormen voor. In het IHP moet hiervoor een regeling opgenomen worden in de huurovereenkomst.**
- **Vanuit concurrentie tussen kinderopvangorganisaties is een goed beeld noodzakelijk wie zich wel of niet willen aansluiten bij het SHP.**

Voor investeringen die de gemeente specifiek doet voor de huisvesting van een kernpartner zoals een kinderopvangorganisatie, stelt de gemeente een huurovereenkomst op ter dekking van de kapitaals- en afschrijvingslasten. De exploitatie en beheerskosten rekent de kinderopvangorganisatie af met de eigenaar van het gebouw (gemeente of schoolbestuur, afhankelijk van de specifieke situatie). De huurovereenkomst met de kinderopvang geldt voor minimaal 10 jaar.

Bouwsteen 2: Duurzaamheid en kwaliteit

Net als bij bedrijven wil de gemeente Overbetuwe ook bij scholen met een gebiedsgerichte aanpak werken. Uitdagingen zijn het op grote schaal betrekken van scholen bij energiebesparing en duurzame opwekking van energie.

Door deel te nemen in Energiesprong Gebouw vol Energie gericht op energiebesparing bij scholen, in de zorg, bij VvE en in kantoren wil de gemeente hieraan invulling geven. Ook geven wij hier invulling aan met het project Watbeters en het betrekken van gerichte programma's van NME op scholen.

Voor het verwachtingspatroon van zowel gemeente als schoolbesturen is het van belang om vooraf aan te geven hoe hoog we de lat gaan leggen (ambitieniveau) om de gewenste kwaliteit te realiseren en welke termijn en prioritering hierbij van invloed is.

Hier ligt wederom een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en schoolbesturen. Een kwalitatief goed en duurzaam gebouw heeft een positief effect op het onderwijs, zowel personeel als leerlingen. Naast de bouwkundige kwaliteit van de gebouwen wordt in het SHP ook aandacht besteed aan de strategische kaders van het gemeentelijke vastgoedbeleid. Te denken valt hierbij aan veiligheid, binnenmilieu, exploitatie en onderwijskundige functionaliteit. Dit betreft maatwerk per kern of wijk. Er vindt binnen de kern of wijk een integrale afweging plaats met betrekking tot de aanwezige c.q. gewenste voorzieningen, waarbij uiteraard ook de financiën een rol spelen. Belangrijk voor de toekomstige voorzieningen is dat waar mogelijk rekening wordt gehouden met de flexibiliteit en duurzaamheid van de schoolgebouwen.

De volgende ambities voor duurzaamheid zijn relevant:

- *frisse scholen*

Een frisse school is een schoolgebouw (basis- of voortgezet onderwijs) met een laag energiegebruik en een gezond binnenmilieu als het gaat om luchtkwaliteit, temperatuur, comfort, licht en geluid. Een energiezuinige, gezonde en duurzame school levert een bijdrage aan een duurzame wereld en is daarmee een statement aan leerlingen en de omgeving. Bij nieuwbouw of renovatie is het belangrijk om al in een vroeg stadium eisen te formuleren aan het ontwerp van het gebouw en de installaties. De maatregelen zijn dan al in het ontwerp geïntegreerd en dat werkt kostenbesparend. Het uiteindelijke doel is een zo gezond, comfortabel en energiezuinig mogelijke school binnen het beschikbare budget.

Het Programma van Eisen voor Frisse Scholen gaat in op vijf thema's:

1. energie
2. lucht: binnen luchtkwaliteit
3. temperatuur: thermisch comfort
4. licht: visueel comfort
5. geluid: akoestisch comfort.

Voor ieder thema zijn drie ambitieniveaus vastgesteld:

- klasse C (acceptabel)
- klasse B (goed) en
- klasse A (zeer goed).

Daaraan zijn (prestatie)eisen gekoppeld. Klasse C is het basisniveau en is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving, zoals deze in het Bouwbesluit tot 2012 van kracht waren. De eisen zijn zo geformuleerd dat alle eisen die bij klasse C staan ook voor klasse B en A gelden, tenzij daar een zwaardere eis is opgenomen. In 2012 en 2015 zijn de eisen in het Bouwbesluit voor nieuwbouw zodanig verzwaaard, dat bij de tegenwoordige nieuwbouw voor de thema's energie en lucht minimaal wordt uitgegaan van klasse B. Voor een uitgebreide uiteenzetting over de normen en criteria met betrekking tot Frisse scholen, wordt verwezen naar het 'Programma van eisen Frisse scholen 2015 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland'.

In het op te stellen SHP concretiseert de gemeente bovenstaande kaders nog nader, zodat de te realiseren ambities en de daaraan gekoppelde investeringen in schoolgebouwen in bestuurlijke afspraken worden verankerd. Een belangrijke eerste stap met betrekking tot dit onderwerp is kwalitatieve beoordeling van de bestaande gebouwen. Hiervoor is in samenspraak met de schoolbesturen een bedrijf ingeschakeld om de noodzakelijke gebouwelijke QuickScans uit te voeren. Hierdoor ontstaat een goed beeld van zowel de kwalitatieve als functionele staat van de huidige schoolgebouwen in onze gemeente. Dat geeft tevens duidelijkheid welke acties nodig zijn om de gebouwen toekomstbestendig te maken voor wat betreft duurzaamheid en energie. Voor een deel gebruikt de gemeente bestaande rapporten die wij actualiseren.

Bijna EnergieNeutrale Gebouwen (BENG)

Voor alle nieuwbouw geldt dat aanvragen van de Omgevingsvergunning vanaf 1 januari 2020 moeten voldoen aan de eisen voor BENG. Dit vraagt extra investeringen van gemeente en/of schoolbesturen omdat deze vergunning hierop specifiek wordt getoetst. Uitgangspunt is dat er straks sprake is van een gezond binnenklimaat. Dit houdt in dat de toekomstige schoolgebouwen beter geïsoleerd en beter luchtdicht gebouwd moeten worden. Hierbij geldt dat een gezond binnenklimaat in hogere mate afhankelijk is van voorzieningen voor de luchtverversing.

Bekostiging

Het ambitieniveau en de ophoging van de eisen voor nieuwbouw heeft aanzienlijke financiële consequenties voor zowel de gemeente als het schoolbestuur. De noodzaak van investeringen noopt ook tot fasering en prioritering. Dat moet straks in het op te stellen SHP een plek krijgen. Vooralsnog zijn er vanuit het Rijk geen extra vergoedingen aangekondigd om de bekostiging van schoolgebouwen op gemeentelijk niveau positief bij te stellen. Dit houdt in dat vooralsnog de extra bekostiging bij de gemeente op het bord ligt.

Agendapunt bij het opstellen van het SHP:

- ***In het op te stellen SHP moet helder zijn wie welk aandeel neemt in de financiële consequenties van eventuele gebouwelijke aanpassingen. Hierover voeren gemeente en schoolbesturen nader bestuurlijk overleg. Uitgangspunt is ten minste Frisse scholen klasse B.***

Bouwsteen 3 : Renovatie

De gemeente is verantwoordelijk voor nieuwbouw en de schoolbesturen voor het goed onderhouden en exploiteren van de schoolgebouwen. Renovatie van schoolgebouwen is een grijs gebied omdat dit (nog) niet wettelijk geregeld is. Desondanks is renovatie vaak een goede en duurzame oplossing. Dit wordt ook onderschreven in het voorstel van de PO-raad, VO-raad en de VNG. Zij hebben dit als volgt geformuleerd:

- a. Renovatie wordt wettelijk opgenomen als voorziening. In de huidige situatie zijn gemeenten alleen verantwoordelijk voor nieuwbouw wanneer een gebouw aan het einde van de levensduur is. Door renovatie op te nemen als voorziening ontstaat de mogelijkheid om voor een dergelijk gebouw renovatie toe te passen.
- b. Renovatie is daarbij een integrale levensduurverlengende ingreep in het gebouw, waarmee de levensduur van het gebouw ten minste 25 jaar, maar bij voorkeur 40 jaar, wordt verlengd.
- c. Uitgangspunt bij renovatie is dat de gebouwelijke aanpassingen die leiden tot die levensduurverlenging van ten minste 25 jaar voor rekening komen van de gemeente, waarbij op basis van Total Cost of Ownership een investeringsbijdrage van het schoolbestuur aan de dekking van de renovatie wordt toegevoegd.

Op grond van het bovenstaande vindt in samenspraak met het schoolbestuur maatwerk plaats over de afweging (vervangende) nieuwbouw versus renovatie. Het eindresultaat neemt de gemeente op in het SHP. Uiteraard zijn bij die afweging de duurzaamheidseisen (BENG) en kwaliteitseisen (Frisse scholen B) middels een haalbaarheidsonderzoek meegenomen.

Waar houdt een haalbaarheidsonderzoek o.a. rekening mee:

- Alleen gebouwen renoveren die na de renovatie ook goed bezet zijn. Daarom geen renovatie voor leegstand.
- Goed kijken naar de onderwijskundige functionaliteit alsmede de architectonische waarde van de gebouwen
- De actuele boekwaarde van het gebouw kan ook van invloed zijn bij de afweging renovatie versus nieuwbouw
- De aanvullende kosten en mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting in de aanloop naar renovatie c.q. nieuwbouw meenemen bij de afweging.

Agendapunt bij het opstellen van het SHP:

- ***Er vindt in samenspraak met het schoolbestuur maatwerk plaats over de afweging (vervangende) nieuwbouw versus renovatie. Het eindresultaat neemt de gemeente op in het SHP.***

Bouwsteen 4 : Leegstand, medegebruik/verhuur en verwijzen

Ook in onze gemeente is sprake van (toekomstige) leegstand binnen schoolgebouwen.

Schoolbesturen gaan hier creatief mee om door de leegstaande onderwijsruimte in medegebruik te geven, te verwijzen of te verhuren aan partijen. Zowel de gemeente als schoolbesturen erkennen het probleem en streven naar het terugdringen van de leegstand. Schoolbesturen merken in financieel opzicht de gevolgen van leegstand binnen hun gebouw. Dat heeft vooral gevolgen voor de exploitatie van het gebouw.

Hieronder is een aantal relevante aspecten nader toegelicht.

- Uitgangspunt gemeente en schoolbesturen is het terugdringen van leegstand binnen de schoolgebouwen.
- Het oplossen van leegstand kan door het in medegebruik te geven, te verhuren of via verwijzen (gebruik van ruimteoverschot door andere school met ruimtetekort). Een andere optie kan zijn het afstoten van een leegstaand gebouwdeel.
- Bij structureel medegebruik/verhuur wordt onderscheid gemaakt tussen niet commerciële en commerciële partijen. Daarnaast kan van belang zijn of deze partijen al dan niet kind gerelateerd zijn. Verder is een financieel aspect richting partijen belangrijk: betalen zij een

bijdrage kostenneutraal of marktconform. Op grond van de huisvestingsverordening is overigens voor medegebruik/verhuur toestemming van de gemeente nodig.

- Voorkomen dat we gaan bouwen voor (toekomstige) leegstand, hetgeen betekent dat ruimten efficiënt en flexibel zijn of worden. Daarnaast moet een bouwdeel bijvoorbeeld eenvoudig afstootbaar zijn.
- Bij verwijzingen gelden de bepalingen zoals die zijn opgenomen in de verordening onderwijshuisvesting. Verwijzingen vinden plaats in overleg met de schoolbesturen.
- Om de inhoudelijke samenwerking tussen onderwijsorganisaties en voorschoolse organisaties (kernpartners) te bevorderen, is de afspraak dat er geen verdringing plaatsvindt op het moment dat de ingevulde leegstand weer noodzakelijk is voor het onderwijs. Als dat zich voordoet, dan kan de gemeente kiezen voor uitbreiding van onderwijsruimte. Dit is lokaal maatwerk.

Op dit moment is binnen onze gemeente geen uniform beleid ten aanzien van medegebruik en/of verhuur van schoolgebouwen. Dit is echter wel een erg belangrijk aspect binnen de afweging hoe om te gaan met de onderwijsvoorzieningen. Uitwerking moet nog plaatsvinden in het op te stellen SHP.

Agendapunt bij het opstellen van het SHP:

- **Formulering richtlijnen om 'verdringing' van kinderopvang door onderwijs te voorkomen. Dit maakt onderdeel uit van de beleidsregel verhuur/medegebruik.**

Bouwsteen 5 : Lokaal maatwerk en financiering

Uiteindelijk moeten de uitgangspunten en de geleverde gegevens leiden tot het opstellen van een SHP. Belangrijk is dat de gemeente dit in samenspraak met het onderwijsveld en de voorschoolse partners opstelt, zodat er ook sprake is van draagvlak voor de realisatie van de noodzakelijke voorzieningen. Vanuit de samenwerking tussen verschillende partijen moet blijken of er voldoende draagvlak is om gewenste voorzieningen te realiseren, waarbij uiteraard ook de financiering een rol speelt. Dat betekent dat er binnen onze gemeente geen sprake zal zijn van een uniforme realisatie van de voorzieningen. Daarom is in het SHP de huisvesting per kern/wijk in beeld gebracht, zodat rekening kan worden gehouden met de fysieke en/of ruimtelijke ontwikkelingen.

Kortom lokaal maatwerk, waarbij belangrijk is dat de verschillende partijen elkaar weten te vinden op inhoud en daardoor een meerwaarde zijn voor elkaar. Zo mogelijk leidt dat tot een specifieke huisvestingsvraag. In verschillende kernen zijn partijen momenteel al actief om hier inhoudelijk invulling aan te geven.

In het op te stellen SHP wordt een financiële paragraaf opgenomen voor de toekomstige investeringen. De bedoeling is om een financieel overzicht te krijgen per wijk/kern waarbij prioritering en fasering van de noodzakelijke en/of gewenste onderwijsvoorzieningen zijn aangegeven. Het kan namelijk niet zijn dat in de nader vast te stellen uitvoeringsagenda van het SHP alle voorzieningen in de eerste 4 jaren plaatsvinden. Het op te stellen SHP gaat over 4 fases van telkens 4 jaar en bestrijkt dus een totale periode van 16 jaar. Dit vergt straks uiteraard nog de nodige afstemming binnen zowel de gemeente als de schoolbesturen.

Groot voordeel is dat er straks een SHP ligt dat zowel voor de gemeente als schoolbesturen duidelijkheid geeft voor de toekomstige investeringen in onderwijsvoorzieningen.

Samenvattende agendapunten bij het opstellen van het SHP (in willekeurige volgorde)

Het gaat om de volgende agendapunten:

- Het is vooralsnog niet zinvol om te onderzoeken of doordecentralisatie binnen onze gemeente inhoudelijk en/of financieel een haalbare optie is vanwege inhoudelijke argumenten.
- Wanneer een kinderopvangorganisatie zelf wil en kan investeren, dan zijn nadere afspraken nodig over de eigendomsverhoudingen. De onderwerpen van de investering in deze voorziening en de te betalen huur moeten verder worden uitgewerkt. Dit moet straks passen in de op te stellen beleidsregels m.b.t. verhuur/medegebruik.
- Uitgaan van de normbedragen zoals die jaarlijks door de VNG aan haar leden wordt geadviseerd. Dit houdt een aanzienlijke verhoging in van de investering in nieuwe huisvestingsvoorzieningen.
- Positionering kinderopvang. Knelpunt bij de realisatie van een integraal kindcentrum (IKC) is de financiering van het kinderopvanggedeelte. Zoals al aangegeven valt onderwijs onder de zorgplicht en de bekostiging van de gemeente. Dit geldt niet voor kinderopvang. Kinderopvangorganisaties beschikken veelal niet over voldoende financiën om te investeren in nieuw te bouwen IKC's.
- Er moet een financiële uitwerking komen over de wijze waarop kinderopvang wel kan investeren in een IKC en hoe dit terugkomt in de op te stellen huurovereenkomst. Dit maakt straks onderdeel uit van de beleidsregels m.b.t. verhuur/medegebruik.
- Er moeten nadere afspraken gemaakt worden over de te hanteren prijsindex bij de verhoging van de normbedragen zoals vastgelegd in de Gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting.
- Vanuit concurrentie tussen kinderopvangorganisaties is een goed beeld noodzakelijk wie zich wel of niet willen aansluiten bij het SHP.
- In het op te stellen SHP moet helder zijn wie welk aandeel neemt in de financiële consequenties van eventuele gebouwelijke aanpassingen. Hierover voeren gemeente en schoolbesturen nader bestuurlijk overleg. Uitgangspunt is ten minste Frisse scholen klasse B.
- Er vindt in samenspraak met het schoolbestuur maatwerk plaats over de afweging (vervangende) nieuwbouw versus renovatie. Het eindresultaat neemt de gemeente op in het SHP.
- Formulering richtlijnen om 'verdringing' van kinderopvang door onderwijs te voorkomen. Dit maakt onderdeel uit van de beleidsregel verhuur/medegebruik.

Werkgroep SHP Overbetuwe
9 september 2019