

Verantwoord anders handelen

Visie op onderwijshuisvesting

Gemeente Steenwijkerland

Januari 2016/ Augustus 2017

Auteur : Sietske Nauta

Actualisatie en verwerking reacties: Martin Scholtens
Beleidsadviseurs onderwijshuisvesting Steenwijkerland

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1 Stand van zaken.....	4
1.1 Formele rol gemeente.....	4
1.2 Kerngegevens Steenwijkerland.....	5
Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen Steenwijkerland	8
Hoofdstuk 3 Uitgangspunten voor de visie.....	11
Hoofdstuk 4 Uitvoeringsprogramma	14
Hoofdstuk 5 Opvattingen schoolbesturen	15

Inleiding

Ontwikkelingen in het onderwijs zijn aan de orde van de dag. Voorbeelden hiervan zijn het (sterk) dalend aantal leerlingen, de verbreding van maatschappelijke functies in de onderwijsomgeving, de digitalisering van het onderwijs, gedateerde schoolgebouwen en ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast is er sprake van nieuwe wetgeving die zich vooral uit in de overheveling van verantwoordelijkheden en de daarmee samenhangende verschuiving van geldstromen en krimpende budgetten. De gemeente heeft op het gebied van huisvesting van het onderwijs een wettelijke taak (formele rol). Schoolbesturen van het onderwijs zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijs. Deze visie op onderwijshuisvesting gaat in op deze ontwikkelingen voor de gemeente Steenwijkerland en op welke manier hier tijdig op ingespeeld kan worden.

De notitie is besproken met het onderwijsveld in een bijeenkomst op 28 oktober 2016. Aan het eind van de notitie is een overzicht van reacties opgenomen, die in die bijeenkomst gegeven zijn.

De opbouw van deze notitie is als volgt:

- Hoofdstuk 1 Het geven van inzicht in de wettelijke verplichting van de gemeente en de schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting en het in beeld brengen van de huidige situatie in de gemeente Steenwijkerland;
- Hoofdstuk 2 De ontwikkelingen in Steenwijkerland op het gebied van het onderwijs en de daarmee samenhangende huisvesting van het onderwijs;
- Hoofdstuk 3 Uitgangspunten en discussiepunten;
- Hoofdstuk 4 Het uitvoeringsprogramma;
- Hoofdstuk 5 Reacties uit het onderwijsveld.

De notitie heeft het doel te dienen als handvat voor verdere uitwerking van het huisvestingsvraagstuk en de gemeentelijke visie daarop te beschrijven. De gemeente is zich bewust van het feit dat er verschillen zijn tussen deze opvattingen en de opvattingen van de schoolbesturen. De gemeentelijke visie is daarom het vertrekpunt voor het overleg met de schoolbesturen over de realisatie en het behoud van onderwijsvoorzieningen.

Dit document heeft betrekking op de huisvesting van alle scholen voor (speciaal)basis- en (speciaal)voortgezet onderwijs binnen de gemeente Steenwijkerland.

Hoofdstuk 1 Stand van zaken

1.1 Formele rol gemeente

De overheid heeft de zorg voor het onderwijs op zich genomen en grondwettelijk verankerd. In artikel 23 van de Grondwet staat dat het onderwijs een aanhoudende zorg is van de regering. Een deel van die zorg – namelijk de huisvesting van het onderwijs - is formeel neergelegd bij de lagere overheid, de gemeente. Deze gemeentelijke taak voor de onderwijshuisvesting is uitgewerkt in de onderwijswetgeving: Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs.

De gemeente draagt zorg voor de voorzieningen in de huisvesting voor alle scholen op het grondgebied van de gemeente. Dit is dwingend recht, wat betekent dat zij zich daar niet aan kan onttrekken. Deze zorgplicht geldt voor het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. De gemeente heeft geen taken in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.

De wettelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting is op gemeenteniveau uitgewerkt in een verordening: verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Steenwijkerland 2015. Deze verordening kent bepalingen over procedures, vaststelling vergoedingen, vaststelling jaarprogramma en spoedeisende voorzieningen, medegebruik, verhuur en gymnastiekonderwijs.

In wetgeving en de verordening zijn de verantwoordelijkheden van de huisvesting van het onderwijs als volgt vastgesteld:

	Gemeente	Schoolbestuur
Nieuwbouw*1	X	
Uitbreiding	X	
Vervangende nieuwbouw	X	
Eerste inrichting onderwijsleermiddelenpakket en meubilair	X	
Realisatie schoolgebouw (bouwheerschap)		X
Aanpassingen schoolgebouw		X
Onderhoud buitenkant		X
Onderhoud binnenkant		X
Niet verwijtbare schade aan het schoolgebouw en/of onderwijsleermiddelenpakket door bijzondere omstandigheden (bijv. diefstal, vandalisme)*2	X	
Herstel constructiefouten aan gebouw of terrein	X	
Verhuis- en sloopkosten	X	
WOZ en verzekeringen	X	
Voorzieningen lokalen bewegingsonderwijs (gymzalen) + eerste inrichting	X	
OOGO (op overeenstemming gericht overleg)	X	

* 1. Gemeente hoeft niet altijd nieuw te bouwen of uit te breiden. Zij mag kijken of er in de buurt ruimte aanwezig is om de school in onder te brengen (medegebruik). Dat kan leegstaande ruimte zijn in bestaande schoolgebouwen. Het kunnen ook gebouwen zijn die na aanpassing geschikt te maken zijn voor het geven van onderwijs.

* 2. Schadekosten komen alleen voor vergoeding in aanmerking voor opstallen en goederen die met overheidsmiddelen zijn bekostigd. Zo worden bijvoorbeeld schades aan door met eigen of andere dan gemeentelijke middelen voor de onderwijshuisvesting bekostigde ruimten voor kinderopvang, speelvoorzieningen etc. niet door de gemeente vergoed op grond van een verplichting in de onderwijshuisvesting.

1.2 Kerngegevens Steenwijkerland

Binnen de gemeente Steenwijkerland zijn er in 2015 41 scholen die binnen het kader van dit visiedocument vallen. Deze kunnen als volgt onderverdeeld worden:

- 36 scholen voor basisonderwijs;
- 1 school voor speciaal basisonderwijs;
- 1 school voor speciaal onderwijs
- 2 scholen voor voortgezet onderwijs;
- 1 school voor speciaal voortgezet onderwijs.

Hieronder een overzicht van de verdeling van alle scholen binnen de gemeente Steenwijkerland (augustus 2017):



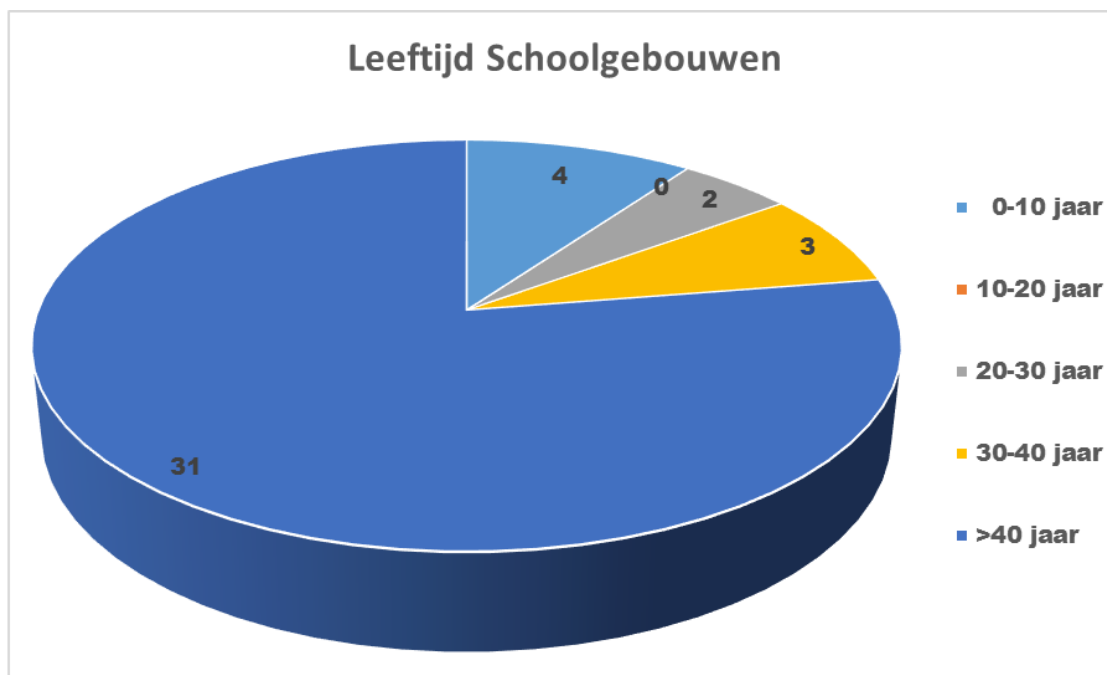
Aantal leerlingen in Steenwijkerland

Binnen de gemeente Steenwijkerland zijn per 1 oktober 2016 in totaal 5847 leerlingen die als volgt worden onderverdeeld:

- | | |
|---------------------------------|------------------|
| - Basisonderwijs | 3.488 leerlingen |
| - Speciaal basisonderwijs | 95 leerlingen |
| - Speciaal onderwijs | 88 leerlingen |
| - Voortgezet onderwijs | 2.109 leerlingen |
| - Voortgezet speciaal onderwijs | 67 leerlingen |

Leeftijd schoolgebouwen

Over het algemeen kan worden gesteld dat de gemiddelde leeftijd van de schoolgebouwen hoog is. IJk datum in onderstaand overzicht is juli 2017. In totaal zijn er 40 schoolgebouwen die als volgt verdeeld worden:



Toegankelijkheid en bereikbaarheid

De wet op primair onderwijs geeft dwingend aan dat er in ieder geval binnen 10 kilometer over de weg gemeten een school aanwezig moet zijn.

In de gemeente Steenwijkerland hebben leerlingen gemiddeld binnen een straal van:

- 1 kilometer: de keuze uit 1,8 basisscholen,
- 3 kilometer: de keuze uit 6 basisscholen,
- 5 kilometer: de keuze uit 9 basisscholen.

Bron: CBS - <http://statline.cbs.nl> 2013

Ook regelt de gemeente leerlingenvervoer voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs in de [verordening leerlingenvervoer](#). Hiervoor geldt dat in het geval van primair (openbaar) onderwijs er een school binnen zes kilometer over de weg gemeten moet zijn. Is dit verder dan zes kilometer dan is de gemeente verplicht leerlingenvervoer te regelen.

Financieringssystematiek onderwijshuisvesting

De financiële middelen waarmee de gemeente Steenwijkerland en de schoolbesturen hun zorgplicht vervullen komen van de rijksoverheid. De gemeente ontvangt middelen voor de uitvoering van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting als onderdeel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Schoolbesturen ontvangen middelen voor onderwijshuisvesting als onderdeel van hun reguliere bekostiging (lumpsum) van het Ministerie van OCW. De gemeente en de schoolbesturen hoeven de gelden niet uit te geven die in de algemene uitkering respectievelijk in hun reguliere bekostiging zijn opgenomen voor onderwijshuisvesting. Ze zijn vrij om er naar eigen inzicht meer of minder aan te besteden. De middelen zijn niet geoormerkt; dit worden 'fictieve budgetten' genoemd. (http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/02/Schoolgebouw_en_primair_en_voortgezet_onderwijs_de_praktijk_gecheckt)

Hoe werkt dit als de middelen zijn ontvangen en daadwerkelijk besteed (gaan) worden aan onderwijshuisvesting? Hieronder aspecten waar rekening mee wordt gehouden:

1. **Bouwkosten:** De bouwkosten (o.a. nieuwbouw en uitbreiding) worden gebaseerd op de normbedragen zoals die staan vermeld in de "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Steenwijkerland 2015". De kosten voor het schoolterrein, voor zover nodig voor het realiseren van de voorziening, worden op basis van de verordening vastgesteld op de feitelijke kosten.
2. **Afschrijvingsbeleid:** Het afschrijvingsbeleid van de gemeente Steenwijkerland staat beschreven in de "Kadernota financieel beleid". De afschrijvingstermijn voor nieuwbouw of uitbreiding van schoolgebouwen is in deze nota vastgesteld op 60 jaar (investeringsbedrag : 60 = jaarlijkse last). De afschrijving en de rente vormen gezamenlijk de jaarlijkse kapitaallasten die worden opgenomen in de meerjarenbegroting. De afschrijvingstermijn voor schoolgebouwen wijkt af van de afschrijvingstermijn voor andere gebouwen in gemeentelijk bezit. Die termijn is namelijk bepaald op 40 jaar. De afschrijvingstermijn van 60 jaar voor schoolgebouwen is in het verleden overgenomen van het rijksbeleid toen de verantwoordelijkheid voor de nieuwbouw en uitbreiding is overgedragen naar de gemeenten.
3. **Boekwaarden:** Zodra de gemeente eigenaar wordt van een gebouw ontstaat er een boekwaarde in de boekhouding ter hoogte van het aanschafbedrag. Deze boekwaarde vermindert jaarlijks met het afschrijvingsbedrag. Voor schoolgebouwen betekent dit dat de boekwaarde na 60 jaar uiteindelijk op nihil komt te staan. Als het gebouw in de tussentijd wordt verkocht, na onttrekking uit het onderwijs, dient het verkoopbedrag verrekend te worden met de resterende boekwaarde. Hierdoor kan afhankelijk van de verkoopprijs 'winst of verlies' worden geleden.
4. **Onderhoud en renovatie:** Met ingang van het jaar 2015 zijn schoolbesturen zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van het schoolgebouw. Een nieuwe school of grootschalige renovatie brengt naar verwachting in het begin veel minder (binnen- en buiten)onderhoud met zich mee. Bij nieuwbouw dient er dan ook te worden overlegd met het schoolbestuur hoe wordt omgegaan met dit voordeel op de onderhoudskosten. Bij sloop van het schoolgebouw moet de resterende boekwaarde als 'verlies' worden genomen. Eventuele verkoop van de achterblijvende grond kan weer een opbrengst genereren. Bij verkoop of sloop van een schoolgebouw met een boekwaarde ontstaat er een structureel voordeel in de begroting ter hoogte van de resterende kapitaallasten, zoals omschreven bij het afschrijvingsbeleid.

In het jaar 2015 heeft de gemeenteraad besloten om de reserve Onderwijshuisvesting op te heffen. Hierdoor dienen uitgaven voor onderwijshuisvesting en de eventueel hieruit voortvloeiende kapitaallasten integraal te worden afgewogen binnen alle nieuwe wensen voor de Programmabegroting.

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen Steenwijkerland

Landelijk zijn vele ontwikkelingen gaande op het gebied van onderwijshuisvesting. De gemeente Steenwijkerland is een uitgestrekte (plattelands)gemeente met relatief veel kleine kernen. De volgende ontwikkelingen gelden specifiek voor de gemeente Steenwijkerland.

Daling aantal leerlingen

De gemeente heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een sterke daling van het aantal leerlingen, iets wat zich volgens de prognose lijkt voort te zetten.

Het huidige leerlingenaantal in het basisonderwijs is 3488. Vorig jaar waren dat er 3.733. De huidige verwachting is dat het aantal leerlingen zich na 2020 stabiliseert tot 3.422 leerlingen.

In het voortgezet onderwijs begint de daling vanaf 2013 zichtbaar te worden. Het huidige aantal leerlingen is 2.109. Vorig jaar waren dat er 2189. Volgens de prognose lijkt het aantal te stabiliseren in 2025 tot ongeveer 1.600 leerlingen. De daling is dan bijna 25 % van het aantal leerlingen.

Ook het speciaal (basis en voortgezet) onderwijs zal waarschijnlijk te maken krijgen met krimp. Door onder andere de invoering van het passend onderwijs zullen waar mogelijk kinderen in het reguliere onderwijs worden geplaatst. Het is op dit moment niet duidelijk wat dit precies voor het aantal leerlingen in het speciaal en regulier onderwijs zal gaan betekenen. Per 1 oktober 2016 is het aantal leerlingen in het speciaal (basis- en voortgezet) onderwijs in gemeente Steenwijkerland 250 (vorig jaar: 258).

Kleine scholen

De gemeente heeft relatief veel kleine scholen. Er is geen vaste definitie van het begrip kleine school. Dankzij de huidige 'kleine scholentoeslag' die vanuit de overheid wordt gegeven, kunnen basisscholen met minder dan 145 leerlingen blijven bestaan. Veel onderzoeken naar kleine scholen gaan uit van een omvang van minder dan 100 leerlingen. In de gemeente Steenwijkerland hebben 23 van de 36 basisscholen minder dan 100 leerlingen. In deze notitie wordt de grens van 100 leerlingen gebruikt voor de definitie van kleine school.

De opheffingsnormen, oftewel het wettelijk bepaalde minimum aantal leerlingen, variëren in het basisonderwijs op basis van het aantal leerlingen per vierkante kilometer. Als een gebied dunbevolkt is, is de opheffingsnorm laag om de toegankelijkheid van het onderwijs ook in dunbevolkte gebieden te waarborgen. Als een gebied dichtbevolkt is, zijn de opheffingsnormen hoger. Zo variëren de opheffingsnormen tussen minimaal 23 leerlingen per school in zeer dunbevolkte gebieden, tot maximaal 200 leerlingen per school in steden. Voor de gemeente Steenwijkerland is de opheffingsnorm vastgelegd op 48 leerlingen.

De opheffingsnormen worden eens in de vijf jaar aangepast aan de demografische ontwikkelingen. De algemene regel is op dit moment dat een school wordt opgeheven als de school drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm zit.

De daling van het leerlingenaantal zorgt ervoor dat scholen kleiner worden. Dat kan betekenen dat ze in hun voortbestaan bedreigd worden.

Leegstand

Een ander gevolg van de daling van het aantal leerlingen is dat scholen kampen met leegstand. Dat is onvoordelig voor scholen omdat leegstaande accommodatie wel onderhouden en geëxploiteerd moet worden, terwijl de bekostiging van scholen is gebaseerd op het aantal leerlingen.

De huidige cijfers voor basisonderwijs geven aan dat er 33.947 m² bruto vloeroppervlakte (BVO) aan onderwijshuisvesting beschikbaar is. Op basis van het aantal leerlingen is in 2016 de benodigde BVO slechts 24.745 m². Dit betekent dat er sprake is van een leegstand van 9.202 m², hetgeen circa 27 % is van het bestaande BVO aan onderwijshuisvesting. Aangezien de daling van het aantal leerlingen zich lijkt voort te

zetten, is in 2020 de verwachte ruimtebehoefte 24.413 m2 BVO. De leegstand loopt op tot bijna 10.000 m2 BVO.

Schatting kosten leegstand:

- Onderhoud gebouw	€ 32,96
- Schoonmaak	€ 21,59
- Energie + water	€ 9,69
- Publiekrecht heffingen	€ 2,61
- Buitenonderhoud	€ 13,33 +
Totaal	€ 80,18 per m2 BVO

Kijkend naar de prognose van leegstand is de verwachte leegstand in 2020 ruim 30%, wat de schoolbesturen in Steenwijkerland ruim € 800.000,00 per jaar gaat kosten. Dit geld kan niet ingezet worden ten behoeve van het geven van onderwijs.

Verouderd vastgoed

De gemiddelde leeftijd van de schoolgebouwen in Steenwijkerland is inmiddels erg hoog. Enkel de leeftijd van een schoolgebouw zegt niet alles over de kwaliteit van het gebouw. Een relatief oud gebouw kan in een betere staat verkeren dan een schoolgebouw dat later is gerealiseerd. Ook de eventuele monumentale waarde van een gebouw speelt hierin een rol. Wel stelt het onderwijs in de loop der jaren andere en nieuwe eisen aan een gebouw, zoals inrichting en klimaatbeheersing. Veel oudere gebouwen voldoen op dit moment niet aan deze nieuwe eisen.

ICT voorzieningen

Ieder kind heeft recht op eigentijds, uitdagend onderwijs. Onderwijs dat aansluit bij de eigen talenten en dat een goede voorbereiding is op leven en werken in de 21e eeuw. Dergelijk onderwijs vraagt om leermethoden die modern, op maat en activerend zijn en die de leerling centraal stellen. De PO raad geeft aan dat de inzet van ICT daarbij cruciaal is (www.poraad.nl). Ook in de gemeente Steenwijkerland maken de scholen steeds meer gebruik van digitale schoolborden en/of iPad onderwijs.

Duurzaamheid

Duurzaamheid van schoolgebouwen staat steeds hoger in het vaandel. Een goed en duurzaam schoolgebouw is van belang voor goed onderwijs. Het gaat niet alleen om energiebesparing, goede ventilatie en het gebruik van duurzame materialen. Maar ook om de bewustwording bij kinderen van de noodzaak van een gezonde en duurzame samenleving. Voor te bouwen scholen gelden de regels van het Bouwbesluit. Vanaf 1 januari 2015 zijn deze regels aangescherpt. De verscherping van o.a. de energieprestatiecoëfficiënt (EPC) zal de komende jaren doorzetten. Door nieuw te bouwen of hoogwaardig te renoveren volgens de nieuwe eisen, worden de kapitaalslasten hoger. Daar tegenover staat dat de exploitatielasten voor de schoolbesturen – tot op zekere hoogte – lager worden. Wel zijn de eisen in het Bouwbesluit voor bestaande bouw anders (lager) dan voor nieuwbouw.

Harmonisatie en de ontwikkeling van integrale kindcentra

Vanaf 2015 zijn gemeenten geheel verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning van de jeugd. Daarnaast volgt de harmonisatie van de voorschoolse voorzieningen uiterlijk vanaf 2018. Deze veranderingen zorgen ervoor dat de gemeente en de betrokken partijen op het gebied van jeugd meer met elkaar zullen gaan samenwerken om op die manier de ondersteuning van jeugd en hun ouders integraal en effectiever aan te pakken. In een wereld die steeds sneller verandert, worden van de volwassenen van morgen nieuwe en andere talenten gevraagd, die beter aansluiten bij de toekomstige samenleving. De gemeente Steenwijkerland vindt het belangrijk dat alle peuters goede voorschoolse voorzieningen krijgen. Hiervoor is nodig dat er goede aansluiting is met het onderwijs en het lokale sociale domein. Het streven is gericht op een doorlopende ontwikkelingslijn voor alle kinderen. De harmonisatiewetgeving werkt dan ook mee in het belang van een

optimale afstemming van onderwijs, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en voorschoolse educatie.

De ontwikkeling van integrale kindcentra kent al een lange geschiedenis, maar is de laatste jaren (landelijk) in een stroomversnelling geraakt. De gemeente Steenwijkerland vindt het belangrijk om samen met partijen te kijken naar de toekomst van deze voorzieningen en de wijze waarop deze toekomstbestendig kunnen worden gemaakt met een hoge kwaliteit, respect voor de keuzevrijheid van de ouders en met een stevige verankering in het lokale veld (kindvoorzieningen 2025 Steenwijkerland, oktober 2015).

Verbinding sociaal domein

In het VNG rapport 'de lat omhoog' is de toekomst verkenning op onderwijshuisvesting gepresenteerd (september 2015). Hierin wordt aangegeven dat enkel de realisatie van de harde kant, de stenen, onvoldoende is om goed, modern en toekomstbestendig onderwijs voor alle kinderen te kunnen waarborgen. Kwalitatief goed onderwijs vraagt om meer dan alleen een schoolgebouw in de buurt, wijk of regio. Een goede samenwerking met andere disciplines vraagt om de (verdere) ontwikkeling van integraal beleid in het sociale domein.

Samenwerking in de regio

Op verschillende terreinen, zoals jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, heeft de gemeente Steenwijkerland reeds aansluiting en/of samenwerking gezocht met buurgemeentes. Ook op het gebied van onderwijshuisvesting is verdere regionale ontwikkeling nodig. In het wetsvoorstel 'toekomstig onderwijsaanbod' is het voornemen om de verplichting op overeenstemming gericht overleg (OOGO) tussen schoolbesturen primair onderwijs en gemeentes op te nemen. In de eerste instantie met als doel om een regionaal plan onderwijshuisvesting te realiseren.

Als voorbeeldonderwerp van het regionaal plan kan de leerlingendaling worden genoemd. Om de gevolgen hiervan goed op te kunnen lossen, is mogelijk ook samenwerking nodig met de buurgemeentes. De samenwerking tussen schoolbesturen in de regio komt niet altijd vanzelf tot stand, omdat er sprake kan zijn van concurrentie.

Doordecentralisatie financiële middelen

Voortdurend speelt de verbetering van de financiële stromen voor schoolgebouwen. Door beschikbare middelen slimmer in te zetten, kan met hetzelfde geld meer worden bereikt. Landelijk speelt de ontwikkeling dat de meest effectieve manier om de huidige situatie te verbeteren is door de gebruiker van het gebouw de regie te geven in het proces. Schoolbesturen maken dan zelf keuzes over de huisvesting, maar ook over de organisatie van de huisvesting. Daardoor kunnen ze het beschikbare geld optimaal inzetten voor de eisen en wensen van de school, de leerlingen en de ouders.

Hoofdstuk 3 Uitgangspunten voor de visie

De gemeente Steenwijkerland staat voor duurzaam en toekomstbestendige onderwijshuisvesting voor alle kinderen binnen de gemeente. Er wordt gestreefd naar het realiseren van het op onderwijs afgestemde duurzame huisvesting, aansluitend bij onderwijskundige ontwikkelingen en gerelateerde voorzieningen in de omgeving, waarbij het kind centraal staat.

1. Renovatie gaat voor nieuwbouw

Bij de beoordeling van een aanvraag van een school (het gebouw) die op basis van de onderwijsverordening in aanmerking komt voor een voorziening onderwijshuisvesting (bijvoorbeeld nieuwbouw), is het uitgangspunt dat renovatie voor de duur van 20 jaar (als middenweg tussen onderhoud en nieuwbouw) vóór nieuwbouw gaat.

2. Actief terugdringen van leegstand door o.a. verhuur en/of medegebruik

Kijkend naar de eerder omschreven prognose van leegstand is de verwachte leegstand in 2020 ruim 30%, wat de schoolbesturen in Steenwijkerland ruim € 800.000,00 per jaar gaat kosten. Dit geld kan niet ingezet worden ten behoeve van het geven van onderwijs.

De gemeente Steenwijkerland staat voor toekomstbestendig onderwijshuisvesting. Om dit te waarborgen zal ook de gemeente een actieve rol innemen om met partners mogelijkheden te onderzoeken om de leegstand terug te brengen en in de toekomst te voorkomen.

Met het oog op de huidige en verwachte toenemende leegstand zal de gemeente een schoolgebouw niet direct één op één gaan vervangen/renoveren, maar mogelijke andere oplossingen in overweging nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het efficiënt gebruiken van de onderwijsgebouwen door samenwerking met andere scholen en/of het stimuleren van maatschappelijke initiatieven (verhuur/medegebruik).

3. Voedingsgebied als spreidingsinstrument

Bij het overleg met schoolbesturen over voorzieningen in de huisvesting zal niet enkel de aanvraag voor de voorziening worden beoordeeld. In de beoordeling zullen ook de volgende zaken worden meegenomen (niet limitatief): het voedingsgebied, de omvang van bestaande scholen, de staat van de gebouwen, het soort onderwijs, de nabijheid van andere scholen, de leefbaarheid, toenemende mobiliteit van inwoners, onderwijskundige ontwikkelingen en de verbinding met het sociale domein (bijvoorbeeld de combinatie met een wijkvereniging, zorgcentrum, kinderopvang enzovoort).

4. Implementeren visie op vastgoed

Voor het eind van 2016 wil de gemeente inzicht krijgen in krachtpanden en zwakkere panden op het gebied van maatschappelijk vastgoed, zodat hier tijdig op gestuurd kan worden. Dit wordt gerealiseerd door het ontwikkelen van accommodatiebeleid. Het accommodatiebeleid zal eind 2017 vastgesteld worden.

5. Samenwerkingsscholen om diversiteit te behouden

Gelet op de waarde van het duale stelsel (openbaar en bijzonder basisonderwijs) zoals nu is neergelegd in de Grondwet, staat diversiteit van scholen voorop. In beginsel moeten ouders kunnen kiezen uit ten minste een openbare en een bijzondere school op redelijke afstand. Wanneer in krimpregio's op basis van het aantal leerlingen slechts één school haalbaar is, heeft een samenwerkingsschool – het samengaan van bijzonder en openbaar onderwijs - de voorkeur. Op deze manier kan geborgd worden dat leerlingen in de daarvoor in aanmerking komende lessen en situaties de levensbeschouwelijke keuze van hun ouders kunnen volgen.

6. Bewerkstelligen doorgaande leerlijn 0-12 jaar

De gemeente Steenwijkerland vindt het belangrijk dat alle peuters goede voorschoolse voorzieningen krijgen. Hiervoor is nodig dat er goede aansluiting is met het onderwijs en het lokale sociale domein. Het streven is gericht op een doorlopende ontwikkelingslijn

voor alle kinderen. De harmonisatiewetgeving werkt dan ook mee in het belang van een optimale afstemming van onderwijs, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en voorschoolse educatie. Op termijn ontstaan hierdoor mogelijk steeds meer integrale kind centra voor 0 – 12 jaar, waarbij de gemeente Steenwijkerland als uitgangspunt neemt dat de onderlinge samenwerking tussen de verschillende partijen centraal staat. Het is bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een (nieuwe) voorziening niet per definitie noodzakelijk om alle partijen onder één dak te plaatsen. Dit is per geval afhankelijk van de situatie en zal daarom per geval worden afgewogen.

7. Inzetten op duurzaamheid

Bij alles wat de gemeente doet, zal aandacht zijn voor de gevolgen die dat voor de duurzaamheid heeft. Daarbij vindt de gemeente Steenwijkerland dat duurzaamheid een gezamenlijk uitgangspunt is, wat inhoudt dat wordt verwacht dat ook de schoolbesturen hieraan meewerken. Het uitgangspunt is dat de schoolgebouwen ten minste een sober en doelmatig niveau van onderhoud en functionaliteit houden (notitie uitgangspunten maatschappelijk vastgoed). De gemeenteraad heeft vastgesteld dat voor nieuw te bouwen objecten energieneutraliteit uitgangspunt is.

De gemeente is verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw en zal hierin haar rol pakken. Voor een nieuw te bouwen voorziening gelden in het kader van de duurzaamheid vanaf 1 januari 2015 strengere regels die na verwachting komende jaren verder aangescherpt zullen worden. Voor nieuwbouwplannen zal op deze strenge regels worden getoetst. De verordening is op dit moment niet aangepast op de regels van 2015. Dit houdt in dat er – op het gebied van duurzaamheid – extra geld nodig zal zijn voor een nieuw te bouwen (onderwijs)voorziening.

8. Sterke verbinding sociaal domein

Onderwijshuisvesting is in gemeente Steenwijkerland enerzijds verbonden met het vastgoedbeleid en anderzijds met het sociaal domein. De relaties tussen jeugdzorg, participatie, maatschappelijke ondersteuning en onderwijs en passend onderwijs kunnen hun consequenties hebben voor de huisvesting van onderwijsvoorzieningen. De gemeente Steenwijkerland ziet daarom de verbinding van onderwijshuisvesting met de beleidsvelden jeugdhulp, participatie, maatschappelijke ondersteuning en passend onderwijs als ontwikkelpunt.

9. Regioplan onderwijshuisvesting

De gemeente Steenwijkerland zal streven naar een verbindende rol om goed overzicht te krijgen van wat nodig is in de toekomst voor het onderwijs en de onderwijshuisvesting in de regio. Hierbij kan worden gedacht aan het regionaal beoordelen van (leerlingen)prognoses, het bij elkaar brengen van partijen (gemeentes en schoolbesturen) en het initiëren en faciliteren van overleggen. Uiteraard zal dit geen eenzijdige rol zijn. Het streven is dat partijen (buurgemeentes en schoolbesturen) deze rol gezamenlijk oppakken.

10. Doordecentralisatie

Indien een schoolbestuur doordecentralisatie van de financiële middelen (geheel of gedeeltelijk) wenst, staat de gemeente open voor het gesprek met het betreffende schoolbestuur. Wel dient hieraan een gemotiveerd voorstel ten grondslag te liggen. De gemeenteraad zal hier uiteindelijk een beslissing over moeten nemen.

11. Ontwikkeling van het digitaal onderwijs

Kwaliteit van onderwijs en de daarbij horende ontwikkelingen op het gebied van onderwijs zijn van groot belang. De gemeente Steenwijkerland wil ook haar steentje daar aan bijdragen. Om die reden wordt er actief medewerking verleend aan inwoner c.q. marktinitiatieven om een goede IT verbinding op alle scholen – ook in de buitengebieden – te realiseren.

Daarnaast staat de gemeente Steenwijkerland stil bij de gevolgen van digitaal onderwijs voor de huisvesting. Wat worden bijvoorbeeld de nieuwe eisen van indeling

en/of grootte van een gebouw? Gezamenlijk met de schoolbesturen wil de gemeente ontdekken wat de verandering in de methodiek van onderwijs voor gevolgen heeft voor duurzame en toekomstbestendige huisvesting.

12. Krimp als kans voor innovatie

De gemeente Steenwijkerland is van mening dat kleine scholen niet wenselijk zijn. De redenen hiervoor zijn:

- De kwaliteit van het onderwijs komt onder druk te staan. Kwaliteit van onderwijs is een belangrijk thema voor zowel de schoolbesturen als de gemeente. Een krimpende school is voor de school een complexe omgeving. Leerkrachten geven les aan combinatieklassen met leerlingen van verschillende niveaus. Dat vraagt veel van het aanpassingsvermogen van de leerkracht en de werkdruk wordt hoog. Daardoor komt de kwaliteit onder druk te staan.
- Een kleine school is onvoldoende een ontmoetingsplek. Een kind moet de kans krijgen om sociale vaardigheden te leren en met leeftijdsgenoten te kunnen afspreken.
- Een kind hoort in zijn basisonderwijstijd met meerdere leerkrachten in aanraking te komen.

De gemeente wil graag met de schoolbesturen in gesprek over de school als ontmoetingsplek en de eisen die dit stelt aan onder andere de schoolgrootte, de huisvesting et cetera¹.

Voor de beeldvorming een voorbeeld:

In 2015 zijn in de gemeente Steenwijkerland 428 kinderen geboren, waarvan 188 kinderen in Steenwijk. Voor het basisonderwijs kan grofweg het volgende worden geschetst: de gemeente Steenwijkerland heeft momenteel 36 scholen in 35 schoolgebouwen. Met dit gegeven naast cijfers van de feitelijke leegstand, blijkt dat er gemiddeld genomen op dit moment – enkel op basis van het aantal leerlingen en de daarmee samenhangende benodigde BVO – maximaal 28 scholen (met een gemiddelde schoolgrootte) voor het basisonderwijs nodig zijn. Dit zou verder kunnen worden uitgesplitst voor de stad Steenwijk en de rest van de gemeente:

	Aantal leerlingen 2015	Huidig BVO in m2	Genormeerd Bvo in m2	Huidig aantal scholen	Minimaal benodigde aantal scholen (gemiddelde afgerond naar boven)
Steenwijk	1.587	13.948	10.183	11	9
Overig	1.901	20.165	14.562	25	19
Totaal	3.733			36	28

¹ De wetgeving helpt mee door te bepalen dat kleine scholen, indien een kleine school fuseert met een andere (kleine) school, de oorspronkelijke kleine school de kleinescholentoeslag mag behouden.

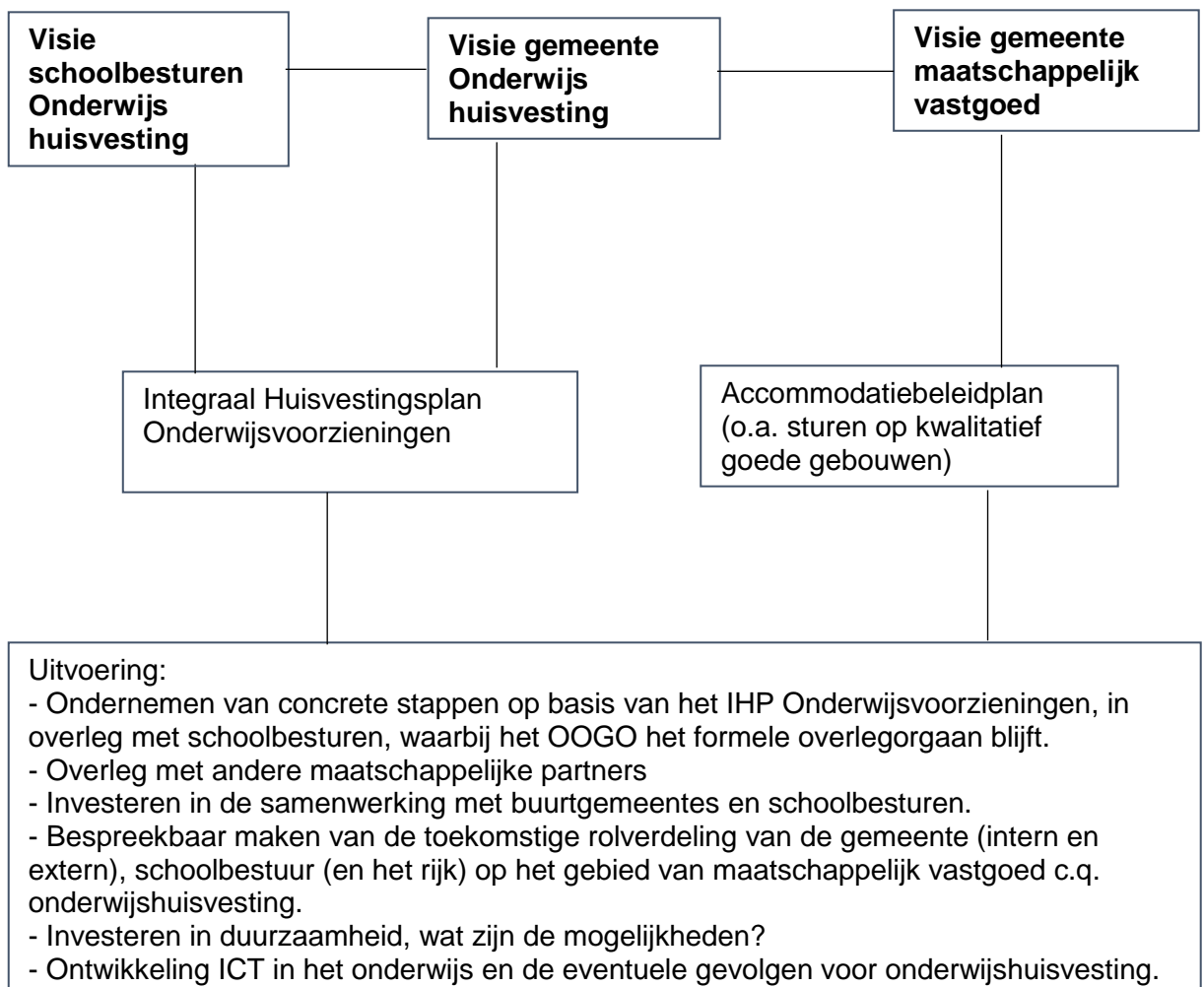
Hoofdstuk 4 Uitvoeringsprogramma

Deze visie is een startpunt. De gemeente neemt hiermee het initiatief voor het realiseren van goed, modern en toekomstbestendig onderwijs in Steenwijkerland.

De in hoofdstuk 3 genoemde uitgangspunten zijn voorgelegd aan de raad. Daarna is overleg gevoerd met de schoolbesturen. Om het beleid zo transparant mogelijk te maken is hierboven de gemeentelijke visie verwoord. De opvattingen van de schoolbesturen zijn in het volgende hoofdstuk apart weergegeven. Gemeente en schoolbesturen hebben geconstateerd dat de opvattingen van schoolbesturen en gemeente voldoende basis bieden voor een goede samenwerking in de toekomst.

De verwoorde visie en de opvattingen van de schoolbesturen zijn richtinggevend voor een Integraal Huisvestingsplan Onderwijsvoorzieningen (IHP). Dit document valt te beschouwen als een uitvoeringsdocument.

Op basis van de planning die daarin is vastgelegd zal de uitvoering vorm krijgen. Daarin zal ook de visie op het gemeentelijke vastgoed een plek krijgen.



Hoofdstuk 5 Opvattingen schoolbesturen

Op 28 oktober 2016 is een startbijeenkomst gehouden over het onderwijshuisvestingsplan en de hierboven omschreven visie van de gemeente op onderwijshuisvesting. In dit hoofdstuk worden de opvattingen van de schoolbesturen beschreven en wordt ingegaan op de standpunten. De volgorde van de in hoofdstuk 3 beschreven uitgangspunten wordt ook hier onder gehanteerd, waarbij alleen die genoemd worden, die de schoolbesturen aanleiding gaven tot opmerkingen. Behalve inhoudelijk is ook over het proces gesproken. Ook daar wordt aandacht aan besteed.

1. Renovatie gaat voor nieuwbouw

Opvatting schoolbesturen

De vraag of voor een school instandhouding, renovatie, nieuwbouw of afstoting aan de orde is wordt contextueel bepaald. Hiervoor is geen blauwdruk te geven. Iedere school moet worden gewaardeerd aan de hand van een aantal vaste waarderingscriteria, zoals onderwijskundige geschiktheid, bereikbaarheid, technische staat en beleidswaarde. Naar aanleiding van de score wordt duidelijk waar de knelpunten liggen en hoe urgent deze zijn ten opzichte van andere scholen. Vervolgens wordt op grond van een aantal elementen (zoals toekomstwaarde, bereikbaarheid, functionaliteit, exploitatie) in samenspraak bepaald wat de geëigende oplossing is en wanneer maatregelen zijn voorzien. Overigens vragen de schoolbesturen om renovatie ook een formele plek in de verordening te geven.

Reactie gemeente:

De gemeente geeft aan dat het uitgangspunt is, dat renovatie in algemene zin de voorkeur heeft. Bij concrete gevallen van wijziging of aanpassing van de huisvesting wordt gekeken naar alle aspecten van de situatie, waarbij andere oplossingen niet uitgesloten worden.

De discussie over de plaats van renovatie in het totaal van voorzieningen voor huisvesting wordt landelijk gevoerd. De discussie is gecompliceerd vanwege de huidige systematiek van bekostiging van bouw en onderhoud. De gemeente zal renovatie niet in de verordening opnemen, voordat er in deze discussie meer duidelijkheid is gekomen.

7. Inzetten op duurzaamheid

Opvatting schoolbesturen

Veel scholen zijn nog niet duurzaam ingericht. Sommige scholen verbruiken tweemaal meer energie dan ze aan vergoeding ontvangen. Momenteel kiezen sommige besturen ervoor te investeren in zonnepanelen, gekoppeld aan een educatief programma richting de leerlingen. Een explicitering van de eventuele gemeentelijke rol bij de duurzaamheid is gewenst. Hetzelfde geldt voor vandalismebestrijding.

Reactie gemeente:

Aangegeven is al, dat het tegemoetkomen aan de duurzaamheidseisen van het bouwbesluit 2015 extra geld zal kosten. De gemeente heeft hier bij de bouw van de fusieschool in Giethoorn al rekening mee gehouden. Omdat de normbedragen in de verordening onderwijshuisvesting ook om andere redenen te laag lijken te zijn, is naar aanleiding van de besluitvorming over de fusieschool Giethoorn een breder onderzoek gestart naar de normvergoeding, waarin ook de kosten van duurzaamheid een rol zullen spelen.

De gemeente is ook bereid te kijken naar de mogelijkheid van vandalismebestrijding; uitgangspunt zal hierbij zijn dat kosten van maatregelen aan gebouwen ten behoeve van vandalismebestrijding niet hoger zijn dan de kosten van schades, die door vandalisme geleden worden.

10. Doordecentralisatie

Opvatting schoolbesturen:

Een aantal besturen heeft belangstelling om de haalbaarheid van doordecentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en budgetten te onderzoeken. Bezien moet worden of dit aan het huisvestingsplan moet worden gekoppeld of dat het gewenst is hiervoor een afzonderlijk traject te bewandelen.

Reactie gemeente:

Doordecentralisatie is een gecompliceerd vraagstuk, waarbij ook maatwerk per schoolbestuur mogelijk moet zijn. Om de totstandkoming van het IHP binnen redelijke termijn te kunnen realiseren, is besloten het doordecentralisatievraagstuk daar buiten te laten. In de toekomst zijn gesprekken daarover mogelijk.

12. Krimp als kans voor innovatie

Opvatting schoolbesturen:

Er zijn uiteenlopende meningen over kleine scholen. Het gaat de meeste schoolbesturen echter tekort door de bocht om een direct verband te leggen tussen enerzijds kleine scholen en anderzijds leerprestaties en sociaal klimaat. Instandhouding van scholen is en blijft primair een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen zelf. Neemt niet weg dat je niet met elkaar in gesprek kunt gaan over dit item. Maar wel helder moet blijven wie waarvoor verantwoordelijk is. Bij het formuleren van toekomstperspectief van scholen is het zaak ook rekening te houden met de emotie van de inwoners in dunbevolkte gebieden.

Reactie gemeente

De gemeente geeft in dit uitgangspunt de bezorgdheid aan over de kwetsbaarheid van kleine scholen en de mogelijke nadelen van kleine scholen. Daarmee is natuurlijk niet gezegd, dat elke kleine school per definitie een minder goede school is. In uitgangspunt 3, voedingsgebied als spreidingsinstrument, worden een aantal overwegingen voor de beoordeling van huisvestingsvragen opgesomd, waaronder de omvang van bestaande scholen, maar ook de nabijheid van andere scholen en de leefbaarheid. Over de verantwoordelijkheden van partijen bestaat geen misverstand. Maar de gemeente wil graag, vanuit de eigen verantwoordelijkheden, de discussie aangaan.

Proces

De opzet van het accommodatiebeleidsplan met visie, beleid, waarderingscriteria, maatregelen en een meerjareninvesteringsplan -als basis voor het uit te voeren onderwijshuisvestingsbeleid- wordt door de schoolbesturen gewaardeerd. Het zou mooi zijn als voor onderwijshuisvesting een soortgelijke route en doelstelling worden gevolgd. Uiteraard zal op onderdelen een 'finetuning' voor het onderwijsveld moeten plaatsvinden.

Reactie gemeente:

Zoals afgesproken in de startbijeenkomst, heeft de gemeente onderzocht of koppeling van het IHP en het accommodatiebeleidsplan mogelijk en wenselijk was. Omdat er verschillen zijn in de eigendomspositie van de onderwijsgebouwen enerzijds en het andere maatschappelijke vastgoed anderzijds, is besloten voor de onderwijshuisvesting een apart traject te volgen. Wel zullen in de verdere uitvoering van plannen voor onderwijshuisvesting de uitgangspunten uit het accommodatiebeleidsplan waar mogelijk en voor zover daarover overeenstemming met de schoolbesturen is, worden meegenomen.