



Onderzoek Toekomstscenario's Huisvesting Voortgezet Onderwijs Steenwijkerland

Opdrachtgever	Gemeente Steenwijkerland
Project	Onderzoek Unilocatie VO-onderwijs Steenwijkerland
Datum	6 oktober 2020
Referentie	1681801-0042.2.0
Auteur(s)	de heer ir. G.P. Jacobs - HEVO B.V.

.....
Niets uit deze uitgave mag zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van HEVO B.V. worden gekopieerd, noch aan derden ter inzage worden gegeven.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Vraagstelling	5
1.2.1.	Investeringskosten huisvesting voortgezet onderwijs	5
1.2.2.	Financiering huisvesting voortgezet onderwijs	6
1.2.3.	Exploitatie-effecten	6
1.2.4.	Omgeving	6
1.2.5.	Achterblijvende locaties	7
1.2.6.	Onderwijs	7
1.3.	Leeswijzer	7
2.	Scenario's	8
2.1.	Scenario IHP (begrotingsscenario)	8
2.2.	Scenario IHP +	9
2.3.	Scenario Unilocatie	10
3.	Investeringskostenniveaus	11
3.1.	Demarcatie investeringskosten	11
3.2.	Toetsing investeringskosten scenario IHP	12
3.3.	Toetsing investeringskosten renovatie-variant SCG Eekeringe	14
3.4.	Toetsing investeringskosten scenario unilocatie	15
3.5.	Overzicht toetsing investeringskosten (totalen)	15
4.	Financiering huisvesting voortgezet onderwijs	16
4.1.	Verdeling van de investeringskosten conform het IHP	16
4.2.	Financieringsvormen investering in huisvesting van het voortgezet onderwijs	17
4.2.1.	Financiering middels klassieke model met bijdrage van het schoolbestuur	17
4.2.2.	Financiering middels doordecentralisatie aan het schoolbestuur	20
4.3.	Welke mogelijke risico's behoren bij de mogelijke financieringsvormen?	21
4.3.1.	Financieringsrisico's	21
4.3.2.	Dekking en exploitatie	21
4.3.3.	Prijsstijgingen	22
4.3.4.	Doorlooptijden	22
4.3.5.	Maatregelen	22
4.4.	Wettelijke basis ten aanzien van investeringen/financiering door het schoolbestuur in haar huisvesting.	22
4.4.1.	Huisvestingsstelsel funderend onderwijs	22
4.4.2.	Wettelijk kader doordecentralisatie	23

5.	Exploitatie-effecten	25
5.1.	effecten op de exploitatie aan zijde schoolbestuur	25
5.1.1.	Huidige situatie	25
5.1.2.	Twee-locatie-model conform IHP (begroting)	26
5.1.3.	Twee-locatie-model conform IHP +	26
5.1.4.	Unilocatie-model	26
5.2.	Effecten op de exploitatie aan zijde gemeente	27
5.2.1.	Kapitaallasten	27
5.2.2.	Incidentele lasten en opbrengsten	27
5.2.3.	Rekenrente en projectrente	27
5.3.	Effecten op de exploitatiekosten bij wijziging van de afschrijvingstermijnen	28
5.3.1.	Verlengen of verkorten van afschrijvingstermijnen	28
5.3.2.	Onbedoelde effecten	28
5.3.3.	Beperkte mogelijkheden	28
6.	Omgeving	30
6.1.	effecten op bereikbaarheid, verkeersveiligheid planologisch en omgeving	30
6.1.1.	Twee-locatie-modellen (IHP en IHP+).	30
6.1.2.	Unilocatie-model	30
6.2.	Historische en ecologische belemmeringen	31
6.2.1.	Twee-locatie-modellen (IHP en IHP+).	31
6.2.2.	Unilocatie-model	31
6.3.	Verwachte effecten omgeving op financiële haalbaarheid	31
7.	Achterblijvende locaties	32
7.1.	Herontwikkelingspotentieel	32
7.1.1.	Residuele grondwaarde	32
7.1.2.	Referentiebedragen	33
7.2.	Alternatieve aanwendbaarheid huidige gebouwen	33
7.2.1.	Hergebruik voor het onderwijs	33
7.2.2.	Hergebruik voor maatschappelijke organisaties	33
7.2.3.	Hergebruik voor alternatieve woonvormen of (kleinschalige) bedrijvigheid	34
7.2.4.	Tijdelijke inzet	34
7.3.	Conclusie achterblijvende locaties	34
8.	Onderwijskundige effecten	35
8.1.	Onderwijsaanbod	35
8.2.	Visie op segregatie	35
9.	Advies en aanbevelingen	36
9.1.	Samenvatting	36
9.2.	Aanbevelingen	37
10.	Bijlagen	38



10.1.	Demarcatielijst investeringskosten voortgezet onderwijs	38
10.2.	Rapportages BRO omgevingsaspecten	38

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Steenwijkerland heeft haar Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor het onderwijs geformuleerd, in samenwerking met de betrokken schoolbesturen. Ten aanzien van de huisvestingssituatie van het voortgezet onderwijs richt het overleg zich op een mogelijk alternatief, naast het scenario dat thans in het IHP is geformuleerd.

Het IHP gaat voor wat betreft het voortgezet onderwijs uit van een twee-locatie-model, waarbij met afstoting van de locatie aan de Stationsstraat van VO-Steenwijkerland-Weststellingwerf (VOSW) het VO gehuisvest zal gaan worden in de locaties Oostwijkstraat (Eekeringe) en Lijsterbesstraat (Tromp Meesters). Om dit te kunnen bereiken neemt het IHP in haar begrotingsvoorstel budget op voor de uitbreiding van de locatie Oostwijkstraat met 3.100 m² bvo (fase 1, tijdvak tot en met 2020) en voorziet het in een renovatie (van de Lijsterbesstraat (fase 2, tijdvak tot en met 2024).

Het alternatieve scenario dat naast het IHP kan worden geformuleerd is een scenario waarbij wordt toegewerkt naar een unilocatie voor het voortgezet onderwijs op de locatie Lijsterbesstraat. Naast afstoten van de locaties Stationsstraat en Oostwijkstraat, betekent dit scenario een uitbreiding van de locatie Lijsterbesstraat van 6.311 m² bvo, te bereiken door een klein gedeelte sloop (1.510 m² bvo) en een te realiseren nieuwbouwdeel van 7.821 m² bvo.

Daarnaast spelen door de scenario's heen de opties tot een uitbreiding van het terrein van de locatie Oostwijkstraat met de huidige locatie van het Kompas (scenario IHP), danwel met een ander naastgelegen object en dient er met het bepalen van de effecten uit de scenario's rekening gehouden te worden met de ruimtebehoefte ten aanzien van het bewegingsonderwijs (gymlokalen). In hoofdstuk 2 worden de verschillende scenario's die in dit onderzoek zijn betrokken nader uitgewerkt.

1.2. Vraagstelling

De onderzoeksvragen worden als volgt geformuleerd en geclusterd:

1.2.1. *Investeringskosten huisvesting voortgezet onderwijs*

In dit cluster worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- 1) Hoe dient de demarcatie van de investeringskosten behorende tot de domeinen onderwijshuisvesting en overige kosten, zoals locatieontwikkelingskosten, infrastructurele kosten en overige bijkomende kosten, te worden toegepast?
- 2) Toetsing dan wel bepaling op basis van referentiecijfers, van de investeringskosten behorende bij het scenario conform IHP.
- 3) Toetsing dan wel bepaling op basis van referentiecijfers, van de investeringskosten behorende bij een toekomstige renovatie van het huidige CSG Eekeringe.

- 4) Toetsing dan wel bepaling op basis van referentiecijfers, van de investeringskosten behorende bij de realisatie van een unilocatie.

1.2.2. *Financiering huisvesting voortgezet onderwijs*

In dit cluster worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- a) Toetsing dan wel advisering ten aanzien van de verdeling van de investeringskosten conform het IHP.
- b) Welke financieringsvormen zijn mogelijk voor de voorziene investering in huisvesting van het voortgezet onderwijs:
 - I. Conform gemeentelijke beleidskaders.
 - II. Conform het meest kosteneffectieve model.
- c) Welke mogelijke risico's behoren bij de mogelijke financieringsvormen?
- d) Wat is de wettelijke basis dan wel beperking ten aanzien van investeringen/financiering door het schoolbestuur in haar huisvesting.

1.2.3. *Exploitatie-effecten*

In dit cluster worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- a) Wat zijn mogelijke effecten op de exploitatie voor de school bij:
 - I. Huidige situatie.
 - II. Uitbreiding CSG Eekeringe inclusief Kompas.
 - III. Uitbreiding CSG Eekeringe conform IHP.
 - IV. Unilocatie.
- b) Wat zijn mogelijke effecten op de exploitatie voor de gemeente bij:
 - I. Huidige situatie.
 - II. Uitbreiding CSG Eekeringe inclusief Kompas.
 - III. Uitbreiding CSG Eekeringe conform IHP.
 - IV. Unilocatie.
- c) Wat zijn effecten op de exploitatiekosten bij wijziging van de afschrijvingstermijnen?

1.2.4. *Omgeving*

In dit cluster worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- a) Wat zijn de effecten op bereikbaarheid, verkeersveiligheid planologisch en omgeving voor de beide locaties?
 - I. Uitbreiding CSG Eekeringe inclusief Kompas.
 - II. Uitbreiding CSG Eekeringe conform IHP.
 - III. Unilocatie.
- b) Welke historische en ecologische belemmeringen zijn er te verwachten voor de beide locaties?
 - I. Uitbreiding CSG Eekeringe inclusief Kompas.
 - II. Uitbreiding CSG Eekeringe conform IHP.
 - III. Unilocatie.

1.2.5. *Achterblijvende locaties*

In dit cluster worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- a) Op welke manier kunnen de achterblijvende locaties een financiële bijdrage leveren aan de opgave? Hiervoor worden geleverde opgaven getoetst dan wel wordt er met behulp van kengetallen en referentiebedragen een bandbreedte bepaald.
- b) Op welke manier kunnen de achterblijvende locaties een maatschappelijke bijdrage leveren, waarbij middels een expert-opinion een uitspraak wordt gedaan over de mate van herbruikbaarheid/herbestemming van de bestaande gebouwen en/of terreinen?

1.2.6. *Onderwijs*

In dit cluster worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord op basis van een expert-opinion en waar voorhanden best/worst practices:

- a) Op welke manier kan een unilocatie bijdragen aan het in stand houden van een breed en kwalitatief onderwijsaanbod in de gemeente Steenwijkerland?
- b) Op welke manier kan een unilocatie bijdragen aan het voorkomen van segregatie in het onderwijs, en welke voor- en nadelen zijn er met betrekking tot segregatie voor beide locaties?

1.3. **Leeswijzer**

In de hoofdstuk 2 van dit rapport is de nadere toelichting en uitwerking te vinden van de verschillende beschouwde scenario's in dit onderzoek. In de hoofdstukken daarna wordt er per hoofdstuk een vragencluster behandeld, zoals hier in de voorgaande paragraaf weergegeven. Het rapport sluit af met een samenvattend advies.

2. Scenario's

De volgende scenario's worden herkend in de ontwikkeling van de toekomstperspectieven voor het voortgezet onderwijs in Steenwijkerland. Ten aanzien van het metrage wordt aangesloten bij het huidige IHP en de reeds uitgevoerde onderzoeken naar de huisvesting van het voortgezet onderwijs. De gehanteerde stichtingskosten zijn op prijspeil 2020, inclusief BTW en zijn gebaseerd op de geformuleerde niveaus in het IHP. Deze niveaus worden getoetst in hoofdstuk 3.

2.1. Scenario IHP (begrotingsscenario)

Het scenario IHP (begrotingsscenario) gaat uit van het realiseren van een twee-locatie-model waarbij het voortgezet onderwijs gehuisvest wordt op de locaties Oostwijkstraat en Lijsterbesstraat. In onderstaand overzicht zijn de daarbij behorende activiteiten in termen van metrage en stichtingskostenniveaus benoemd, evenals de nu overeengekomen verdeling in de dekking, op basis van de 80-20 regeling tussen gemeente en onderwijs.

IHP (begroting)	Metrage (m2 bvo)	Stichtingskost en (€)	Jaar / Tijdvak	Dekking Gemeente	Dekking Onderwijs
Onttrekken Locatie Stationsstraat	-7.445	-	Fase 1	-	-
Uitbreiding Locatie Oostwijkstraat	+3.100	7.285.000,=	Fase 1	5.828.000,=	1.457.000,=
Renovatie Locatie Lijsterbesstraat	5.670	6.520.500,=	Fase 2	5.216.400,=	1.304.100,=
Optioneel: verplaatsen Kompas		± 3.000.000,=	Fase 1	± 2.700.000,=	± 300.000,=
Eindbeeld	16.818 m2 5 gymlokalen	16.805.500,=			

Toelichting:

- Renovatie van de locatie Lijsterbesstraat beperkt zich tot 5.670 m2 bvo; de gehele locatie kent een omvang van 8.245 m2 bvo; het metrage van 2.575 m2 bvo wordt vanwege de goede staat niet betrokken bij de renovatie.
- Bij het betrekken van de locatie van het huidige Kompas bij de uitbreiding van de locatie Oostwijkstraat, is een post opgenomen voor de verplaatsing daarvan met een omvang van 3 miljoen euro. Ontbreekt in dit scenario de toevoeging van 1 aanvullend gymlokaal om de benodigde gymcapaciteit na uitbreiding Oostwijkstraat te kunnen huisvesten. Een mogelijk alternatief zou kunnen bestaan uit het al dan niet betrekken van een ander naburig terrein en/of pand, waarbij de behoefte tot 1 aanvullend gymlokaal ook direct wordt ingevuld.

2.2. Scenario IHP +

Het scenario IHP+ is in deze rapportage toegevoegd om een vergelijkbaar beeld te kunnen geven van een twee-locatie-model ten opzichte van het scenario unilocatie. Dit omdat bij de bepaling van haalbaarheid en kapitaallasten, het totaal aan benodigde ingrepen in beeld dient te zijn gedurende de levensduur van de huisvesting. Deze levensduur is langer dan de scope van het huidige IHP. Bij het formuleren van het twee-locatie-model over de levensduur van 40 jaar wordt het onderstaande scenario (IHP+) zichtbaar. Toegevoegd worden daarmee in scenario IHP+ de toekomstig te verwachten renovatie van het huidige gebouw aan de Oostwijkstraat aangevuld met de renovatie van de huidige twee gymlokalen. Daarnaast wordt – bij de optie van het betrekken van het terrein van het Kompas – de nieuwbouw van één aanvullend gymlokaal voorzien.

IHP +	Metrage (m2 bvo)	Stichtingskosten (€)	Jaar / Tijdvak
Onttrekken Locatie Stationsstraat	-7.445	-	Fase 1
Uitbreiding Locatie Oostwijkstraat	+3.100	7.285.000,=	Fase 1
Renovatie Locatie Lijsterbesstraat	5.670	6.520.500,=	Fase 2
Renovatie Locatie Oostwijkstraat	5.473	6.293.950,=	2040
Renovatie 2 gymlokalen Locatie Oostwijkstraat	2 gymlokalen	600.000,=	2040
Optie 1: verplaatsen Kompas + realisatie 1 gymlokaal	Kompas + 1 gymlokaal	3.000.000,= 1.100.000,=	Fase 1
Optie 2: aankoop alternatief object incl. realisatie 1 gymlokaal	Aankoop object + 1 gymlokaal	3.000.000,= (stelpost)	Fase 1
Eindbeeld	16.818 m2 6 gymlokalen	23.699.450,= (+1.100.000,= optie 1)	

Toelichting:

- De verwachte leerlingpopulatie op de locatie Oostwijkstraat in het twee-locatie-model vraagt om een gymcapaciteit van in totaal 3 lokalen. Dit leidt tot de toevoeging van één aanvullend gymlokaal op de locatie Oostwijkstraat.
- Renovatie van het bestaande deel van de Oostwijkstraat, inclusief de daarbij horende twee gymlokalen wordt rondom het 40^e jaar verwacht, in dit geval geplaatst op het jaar 2040.
- Stichtingskostenniveau van een gymlokaal sluit aan op de huidige modelverordening; stichtingskostenniveau renovatie van een gymlokaal is ontleend aan een recent ervaringscijfer binnen de gemeente Steenwijkerland.

- Bij toepassing van de 80-20 regeling tussen gemeente en onderwijs zouden voor fase 1 en fase 2 van het IHP+, de bijdragen in dekking van gemeente en onderwijs gelijk zijn aan die van het scenario IHP (begroting), mogelijk middels aanvullende afspraken te vermeerderen met de dekking behorende bij de bouw van de aanvullende gymzaal en de renovatiebehoefte van de Locatie Oostwijkstraat in 2040.

2.3. Scenario Unilocatie

In het scenario dat zich richt op een unilocatie, worden de locaties Stationsstraat en Oostwijkstraat beiden onttrokken en wordt de locatie Lijsterbesstraat uitgebreid met metrage voor het onderwijs én aanvullende gymlokalen (2). Deel van de locatie Lijsterbesstraat is dermate nieuw (2.575 m2 bvo onderwijsgebouw en 3 bestaande gymlokalen), dat dit deel ook in dit scenario geen investering behoeft in de beschouwde levensduur van 40 jaar.

Unilocatie	Metrage (m2 bvo)	Stichtingskosten (€)	Jaar / Tijdvak
Onttrekken Locatie Stationsstraat	-7.445	-	Fase 1
Onttrekken Locatie Oostwijkstraat	-5.473	-	Fase 1
Uitbreiden Locatie Lijsterbesstraat	+ 7.821	18.379.350,=	Fase 1
Sloop deel oudbouw Lijsterbesstraat	-1.510	151.000,=	Fase 1
Renovatie Locatie Lijsterbesstraat	4.160	4.784.000,=	Fase 1
realisatie 2 gymlokalen	+ 2 gymlokalen	2.200.000,=	Fase 1
Eindbeeld	14.556 m2 5 gymlokalen	25.514.350,=	

Toelichting:

- De locatie Lijsterbesstraat wordt in het scenario van de unilocatie uitgebreid met 7.821 m2 bvo; tevens wordt het oudste bouwdeel gesloopt met een omvang van 1.510 m2 bvo; daarnaast wordt er een renovatie voorzien van 4.160 m2 bvo (ter vergelijking: dat is de renovatie van het deel uit het IHP, minus het te slopen deel) en blijft 2.575 m2 in stand. In totaal wordt daarmee het normmetrage bereikt van 14.556 m2 bvo (7.821 + 4.160 + 2.575 m2 bvo).
- In een unilocatie-model volstaat een capaciteit van 5 gymlokalen voor de gehele leerlingpopulatie. De huidige 3 gymlokalen zijn nieuw en blijven in stand; 2 gymlokalen worden toegevoegd, tegen het normatieve stichtingskostenniveau van 1.1 miljoen euro per lokaal.
- De sloopkosten worden normatief gesteld op 100,= per m2 bvo inclusief BTW.
- Of de 80-20 regeling inzake dekking van de investering van toepassing zal zijn op het scenario van de unilocatie, is afhankelijk van de mogelijkheden en besluitvorming daartoe (zie hoofdstuk 4).

3. Investeringskostenniveaus

3.1. Demarcatie investeringskosten

Hoe dient de demarcatie van de investeringskosten behorende tot de domeinen onderwijshuisvesting en overige kosten, zoals locatieontwikkelingskosten, infrastructurele kosten en overige bijkomende kosten, te worden toegepast?

Het is van belang om de demarcatie van de kosten sluitend te maken ten opzichte van de gehanteerde eenheidsbedragen. Dit staat nog los van de vraag wie deze kosten exact dekt; de dekkingsvraag richt zich immers op de financiering van de kosten (hoofdstuk 4); de demarcatievraag helpt bij het volledig in beeld krijgen van alle investeringskosten die gepaard gaan met de realisatie van onderwijshuisvesting.

Het totaal van de investeringen kent de volgende demarcatie:

- Locatie-ontwikkelingskosten: Dit zijn alle kosten behorende bij de realisatie van onderwijshuisvesting die niet behoren tot de stichtingskosten cf. de demarcatie van de normbedragen uit de Verordening Onderwijshuisvesting en de inrichtingskosten die worden gedekt uit de reguliere exploitatie van het onderwijs. Hierbij dient gedacht te worden aan de aankoop van grond, sloopkosten, kosten voor interimvoorzieningen, planschadekosten en kosten van infrastructuur buiten het perceel. Daarnaast zijn posten te vinden op het gebied van boekwaarde-vereffening (balans gemeente) en rentekosten die niet behoren tot de demarcatie van de normbedragen.

Een aantal van deze locatie-ontwikkelingskosten kennen wel regelingen in de Verordening Onderwijshuisvesting, maar behoren niet tot de in de Verordening benoemde normbedragen. Zo worden in bijlage IV van de verordening omschreven op welke wijze de aankoop en het bouwrijpe bouwterrein door de gemeente wordt geleverd aan het schoolbestuur en op welke wijze verhuiskosten en kosten voor interimvoorzieningen aanvullend op de normbepaling voor nieuwbouw worden bepaald en vergoed.

De Locatie-ontwikkelingskosten worden doorgaans gedragen door de gemeente.

- Stichtingskosten: Dit zijn alle kosten behorende bij de voorbereiding en uitvoering van de bouw van de school, inclusief terreininrichting, afgebakend tot ingrepen op het eigen / aangewezen terrein van de school. Daartoe behoren ook de voorbereidingskosten, zoals het ontwerp, vergunningsaanvragen en bijvoorbeeld bodemonderzoek. Tevens bevat de stichtingskosten de zogenaamde posten voor loon- en prijsstijgingen tijdens de bouw en een post onvoorzien, beiden gericht op de voorbereiding en uitvoering van de bouw.

De Stichtingskosten worden doorgaans middels een beschikking vastgesteld, waarbij het krediet daarvoor ter beschikking wordt gesteld door de gemeente aan de bouwheer; het is inmiddels te doen gebruikelijk dat het schoolbestuur een bijdrage levert aan (de dekking van) het benodigde krediet voor de stichtingskosten. De afbakening van de stichtingskosten past – wanneer op voldoende niveau vastgesteld – bij de demarcatie van de normvergoeding uit de Verordening, vaak aangevuld met specifieke opslagen voor aanvullende kwaliteits- en/of duurzaamheidseisen boven het bouwbesluit.

- Investerings-/inrichtingskosten schoolbestuur: Losse inrichting, ICT en leermiddelen worden door het schoolbestuur bekostigd uit de financiering die zij jaarlijks ontvangt van het Rijk ter bekostiging van het onderwijs. Uitzondering hierop vormt de zogeheten “eerste inrichting” die apart kan worden beschikt door de gemeente bij de bouw van een geheel nieuw op te richten school en/of uitbreiding van een school.

De inrichtingskosten worden doorgaans gedragen door het schoolbestuur en zijn niet zichtbaar op aanvragen tot beschikkingen en de beschikkingen zelf.

Bij de juiste toepassing van de demarcatie zoals hier omschreven, bevat een Raadsbesluit het deel van de Locatie-ontwikkelingskosten plus de Stichtingskosten. Daarnaast kan in het Raadsbesluit zijn gevat hoe deze kosten worden gedekt, mogelijk met een bijdrage van het schoolbestuur. De inrichtingskosten zijn geen deel van een Raadsbesluit (m.u.v. de eerste inrichting of bijzondere omstandigheden).

Bijlage 1 bij dit rapport geeft de demarcatielijst weer, behorende bij investeringen in huisvesting in het voortgezet onderwijs. Deze demarcatielijst is opgebouwd op de drie hoofdgroepen en kent een postenonderverdeling conform NEN 2699.

3.2. Toetsing investeringskosten scenario IHP

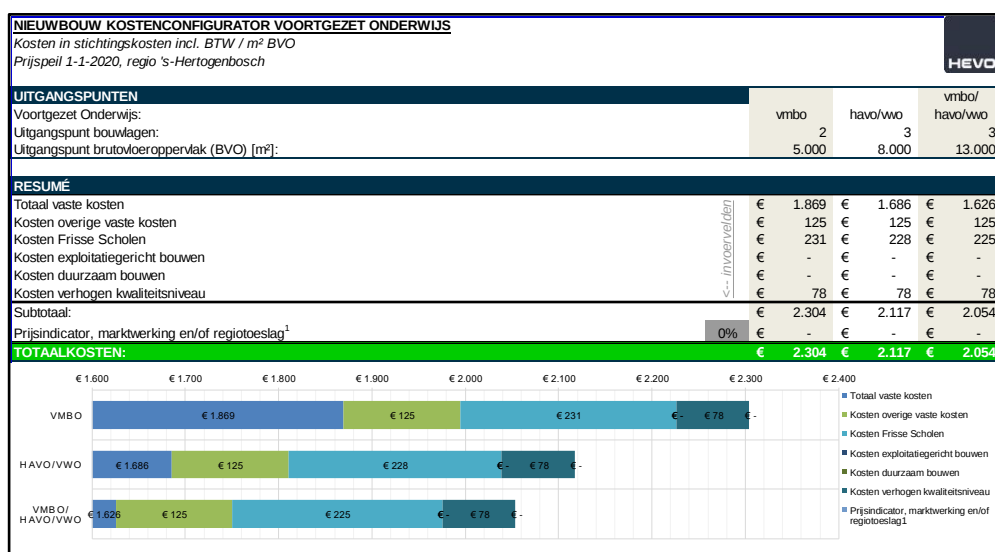
In het IHP worden de volgende genormeerde investeringsniveaus toegepast:

- Nieuwbouw: € 2.350,= inclusief BTW, prijspeil 2020
- Renovatie: € 1.150,= inclusief BTW, prijspeil 2020

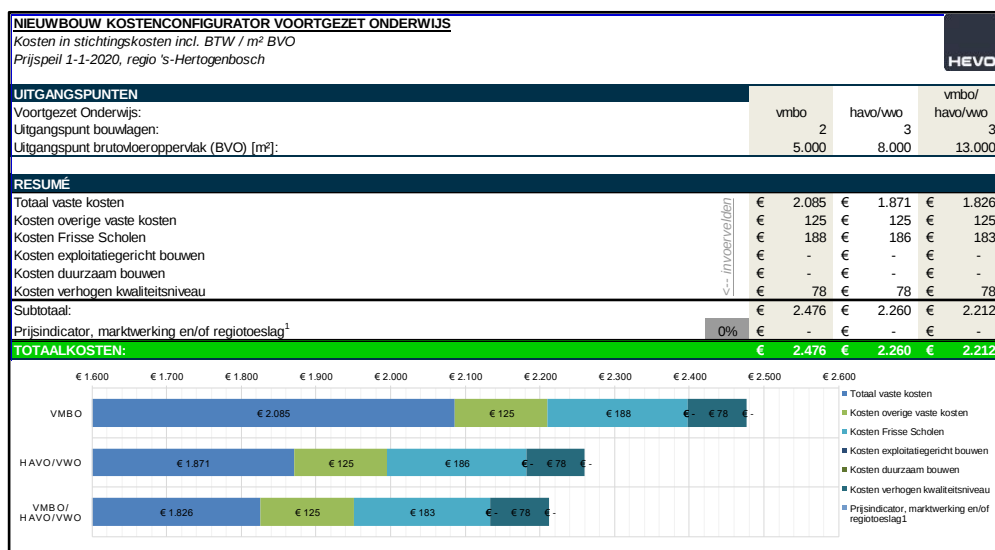
Deze niveaus richten zich op de stichtingskosten; hierin zijn derhalve niet de locatie-ontwikkelingskosten opgenomen (zie hiervoor). De stichtingskostenniveaus zijn getoetst met de kosten-configuratoren van Hevo, editie 2020. Daarbij is uitgegaan van de toepassing van het aanvullend kwaliteitskader “Frisse Scholen niveau B” in de varianten Bijna Energieneutraal (BENG, bouwbesluiteis vanaf 1-1-2021) en Energieneutraal (ENG) voor nieuwbouw. Voor renovatie is weliswaar uitgegaan van een verduurzamingsopgave en de realisatie van het niveau “Frisse Scholen niveau B”, zekerheid omtrent behalen van (B)ENG is er niet – en wordt ook niet geëist.

De referentieniveaus voor de stichtingskosten – gelet op effecten door schaalniveau – zijn als volgt:

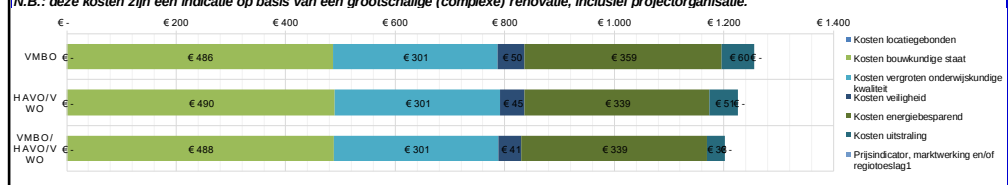
Stichtingskosten €	5.000 m2	8.000 m2	13.000 m2
Nieuwbouw BENG	2.304,=	2.117,=	2.054,=
Nieuwbouw ENG	2.476,=	2.260,=	2.212,=
Renovatie	1.256,=	1.225,=	1.201,=



Nieuwbouw: Frisse Scholen B, BENG, inclusief BTW, prijspeil 2020



Nieuwbouw: Frisse Scholen B, ENG, inclusief BTW, prijspeil 2020

RENOVATIE KOSTENCONFIGURATOR VOORTGEZET ONDERWIJS				
Kosten in stichtingskosten incl. BTW / m ² BVO				
Prijsspeil 1-1-2020, regio 's-Hertogenbosch				
Let op dat de bedragen in deze kostenconfigurator zeer indicatief zijn, aangezien de huidige situatie van het gebouw niet bekend is. Er dient derhalve rekening te worden gehouden met een bandbreedte bij de getallen die kan oplopen tot +/- 30%.				
UITGANGSPUNTEN		vmbo	havo/vwo	vmbo/ havo/vwo
Voortgezet Onderwijs:				
Uitgangspunt bouwlagen:		2	3	3
Uitgangspunt brutovloeroppervlak (BVO) [m ²]:		5.000	8.000	13.000
RESUMÉ				
Kosten locatiegebonden	€ -	€ -	€ -	€ -
Kosten bouwkundige staat	€ 486	€ 490	€ 488	€ 488
Kosten vergroten onderwijskundige kwaliteit	€ 301	€ 301	€ 301	€ 301
Kosten veiligheid	€ 50	€ 45	€ 41	€ 41
Kosten energiebesparend	€ 359	€ 339	€ 339	€ 339
Kosten uitstraling	€ 60	€ 51	€ 33	€ 33
Subtotaal:	€ 1.256	€ 1.225	€ 1.201	€ 1.201
Prijsindicator, marktwerking en/of regiotoeslag ¹	0%	€ -	€ -	€ -
TOTAALKOSTEN:	€ 1.256	€ 1.225	€ 1.201	€ 1.201
N.B.: deze kosten zijn een indicatie op basis van een grootschalige (complexe) renovatie, inclusief projectorganisatie.				
				

Renovatie: Frisse Scholen B, Verduurzaming, inclusief BTW, prijspeil 2020

Beeld vanuit deze toetsing is dat de gebruikte niveaus voor de stichtingskosten passend zijn bij de opgave. Voor renovatie geldt daarbij een grotere onzekerheid dan bij nieuwbouw.

Naast de stichtingskosten benoemt het IHP ook een aantal posten buiten de stichtingskosten, waaronder een opslag van € 150,= voor de kwaliteitsstap van BENG naar ENG; deze opslag is voldoende. Daarnaast benoemt het IHP in haar begroting ook een aantal posten buiten de stichtingskosten waarvoor nog een "pro-memorie"-post (pm) is benoemd; daarin is ook de post genoemd voor de inrichting van de openbare ruimte, bijvoorbeeld aanpassingen aan infrastructuur in de omgeving. Ten aanzien van de renovatie van de locatie Lijsterbesstraat ontbreken ook de kosten voor bijvoorbeeld interim-voorzieningen. Het verdient aanbeveling om ook deze posten – die wel als post benoemd staan maar nog niet begroot – op te nemen in het IHP.

3.3. Toetsing investeringskosten renovatie-variant SCG Eekeringe

In het scenario IHP+ is de renovatie opgenomen van het bestaande gebouw aan de Oostwijkstraat; bij een min of meer gelijk beoogd kwaliteitsniveau van die renovatie, kan ook deze renovatie worden uitgevoerd tegen de stichtingskosten, op het referentieniveau van het IHP. Let wel, deze renovatie zal vermoedelijk pas rondom 2040 worden uitgevoerd. Het is zeker denkbaar dat op dat moment – naast indexatie van prijzen – er ook een zwaarder kwaliteitskader wordt afgedwongen bij renovaties, bijvoorbeeld op het gebied van binnenmilieu en klimaatneutraliteit. Dergelijke aanvullende eisen zijn niet passend binnen het huidige stichtingskostenniveau dat bepaald is voor renovaties.

3.4. Toetsing investeringskosten scenario unilocatie

De stichtingskostenniveaus bij het realiseren van een unilocatie sluiten eveneens aan op de in het IHP genoemde niveaus, die – blijkend de toetsing – passend zijn voor de stichtingskosten. Aanvullend ten opzichte van het twee-locatie-model dient rekening gehouden te worden met een aanvullende boekwaarde-vereffening van de locatie Oostwijkstraat (circa 3 miljoen euro) en mogelijk aanvullende infrastructurele aanpassingen in de omgeving van de nieuwe unilocatie aan de Lijsterbesstraat.

3.5. Overzicht toetsing investeringskosten (totalen)

	IHP (begroting)	IHP+	Unilocatie
Stichtingskosten			
Uitbreiden Locatie Oostwijkstraat	7.285.000,=	7.285.000,=	
Renovatie Locatie Lijsterbesstraat	6.520.500,=	6.520.500,=	4.784.000,=
Verplaatsen Kompas	3.000.000,=	3.000.000,=	
Renovatie Locatie Oostwijkstraat		6.293.500,=	
Renovatie 2 gym-lokalen Oostwijkstr.		600.000,=	
Toevoeging gym-lokaal Oostwijkstraat		1.100.000,=	
Uitbreiden Locatie Lijsterbesstraat			18.379.350,=
Sloop deel Lijsterbesstraat			151.000,=
Toevoegen 2 gym-lokalen Lijsterbesstr.			2.200.000,=
<i>Totaal Stichtingskosten</i>	<i>16.805.500,=</i>	<i>23.699.450,=</i> <i>(+1.100.000,= optie 1)</i>	<i>25.514.350,=</i>
Locatie-ontwikkelingskosten			
Onttrekken Stationsstraat	500.000,=	500.000,=	500.000,=
Onttrekken Oostwijkstraat			3.000.000,=
Openbare ruimte / infrastructuur	PM (gemiddeld 5% inv.)	PM (gemiddeld 5% inv.)	PM (gemiddeld 5% inv.)
Tijdelijke huisvesting	PM	PM	PM
Verhuiskosten	PM	PM	PM
Planschade	PM	PM	PM

4. Financiering huisvesting voortgezet onderwijs

4.1. Verdeling van de investeringskosten conform het IHP

In het IHP is een verdeelsleutel overeengekomen tussen gemeente en schoolbestuur voor de dekking van de stichtingskosten op basis van 80% gemeente – 20% schoolbestuur. In paragraaf 4.4 wordt verder ingegaan op het wettelijk kader van toepassing op deze regeling.

In de basis is het schoolbesturen in het voortgezet onderwijs toegestaan te investeren in voorzieningen in de huisvesting, mits dit gedekt wordt vanuit overschotten in de begroting of haar reserves. Dit overigens in tegenstelling tot de situatie in het primair en speciaal onderwijs, waarin de aanwending van middelen vanuit onderwijsfinanciering voor voorzieningen in de huisvesting in principe is uitgesloten.

Resteert de vraag of de verhouding 80% gemeente – 20% schoolbestuur mogelijk is qua omvang. Daarvoor dienen de volgende toetsingen en besluiten uitgevoerd te worden:

1. Toetsing of de absolute bedragen die voortvloeien uit de verdeelsleutel zijn te dekken uit overschotten in de begroting of reserves van het schoolbestuur; deel daarvan kan zijn het prognosticeren van toekomstige overschotten op het deel materiële instandhouding die behoren bij de toekomstige huisvestingssituatie van de school. Zo kan bij de stap naar een energieneutraal gebouw het voordeel in energielasten gekapitaliseerd worden ter dekking van een deel van de stichtingskosten;
2. Toetsing of bij het aanspreken van reserves het weerstandsvermogen voldoende blijft en in lijn met het door het schoolbestuur en door het ministerie getoetste financiële beleid. Hiervoor beschikt het schoolbestuur over een continuïteitsparagraaf / risicomatrix in haar begroting en jaarcyclus, getoetst door haar accountant;
3. Besluit van de Raad van Toezicht, waarin deze haar goedkeuring aan het schoolbestuur geeft om de gevraagde financiële verplichting aan te gaan.

Bij toepassing van de verdeelsleutel op de stichtingskosten behorende bij het IHP (scenario IHP – begroting) is gebleken dat deze verdeelsleutel de toetsing doorstaat. Of de verdeelsleutel kan worden gehandhaafd in het scenario IHP+ of het scenario van de unilocatie, zal nader moeten worden getoetst op de bij deze scenario's dan gevraagde absolute bijdrage aan het schoolbestuur.

Aandachtspunten voor de gemeente bij deze verdeelsleutel:

- De eigen bijdrage van schoolbesturen is alleen van toepassing op de stichtingskosten. Daarnaast zijn er ook Locatie-ontwikkelingskosten, waarvoor de verdeelsleutel niet wordt ingezet.

Aandachtspunten voor het schoolbestuur:

- Bij grootschalige ingrepen of afstoten van locaties, kan ook het schoolbestuur geconfronteerd worden met versnelde afschrijvingslasten uit geactiveerd onderhoud;
- Het schoolbestuur dient ook de inrichtingskosten te dekken van de nieuwe huisvesting.

4.2. Financieringsvormen investering in huisvesting van het voortgezet onderwijs

Er zijn verschillende financieringsvormen mogelijk voor investeringen in de huisvesting in het voortgezet onderwijs. In dit rapport worden twee goed denkbare opties behandeld.

1. Financiering middels klassieke model met bijdrage van het schoolbestuur
2. Financiering middels doordecentralisatie aan het schoolbestuur

4.2.1. *Financiering middels klassieke model met bijdrage van het schoolbestuur*

In alle drie de scenario's (IHP, IHP+ en unilocatie) is de klassieke manier van financieren mogelijk, met een nader te bepalen bijdrage van het schoolbestuur. In het klassieke model voorziet de gemeente in het benodigde krediet voor de locatie-ontwikkelingskosten en de stichtingskosten van de voorziening in de huisvesting, en plaatst het eigendom daarvan (en de schulden) op de gemeentelijke balans. De gemeente ziet vervolgens in haar begroting en jaarrekening de kapitaallasten daarvan terugkomen in de vorm van afschrijving en (reken-) rente.

Indien de bijdrage van het schoolbestuur ook gepaard gaat met een bijdrage uit haar reserves, dan wel direct geleend kapitaal vanuit de exploitatie, dan zal ook zij een deel van de boekwaarde (gelijk aan haar inbreng) op haar balans plaatsen. Het schoolbestuur zal van dit deel de kapitaallasten terugzien in haar begroting en jaarrekening. Afhankelijk van de vorm bestaat dit uit afschrijving en rentelasten.

Om te komen tot vergelijkbaarheid van de verschillende varianten, is per variant bepaald hoe het kapitaallastenverloop zal zijn over de levensduur van de gebouwen, te plaatsen op 40 jaar. Deze is hier gelijk gesteld aan de te doen gebruikelijke afschrijvingstermijn van onderwijsgebouwen. In onderstaande tabel is dit weergegeven als de gemiddelde kapitaallast per jaar over deze gehele periode. Afhankelijk van de gekozen financieringsvorm, dient rekening gehouden te worden met kapitaallasten die qua niveau van jaar-op-jaar een verloop kennen, zoals weergegeven in de overzichten en diagrammen hierna.

	IHP (begroting)	IHP+	Unilocatie
Gemiddelde kapitaallast per jaar over periode 40 jaar	€ 518.040,=	€ 726.140,=	€ 800.532,=

Overzicht 2021-2028 IHP (begroting)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kapitaallast	120.000	410.275	406.418	402.561	757.332	749.563	741.794	734.024
Gemiddelde	Tijdvak 2021-2024: 334.814				Tijdvak 2025-2028: 745.678			

Overzicht 2021-2028 IHP+

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kapitaallast	120.000	454.275	450.006	445.736	800.094	791.913	783.731	775.549
Gemiddelde	Tijdvak 2021-2024: 367.504				Tijdvak 2025-2028: 787.822			

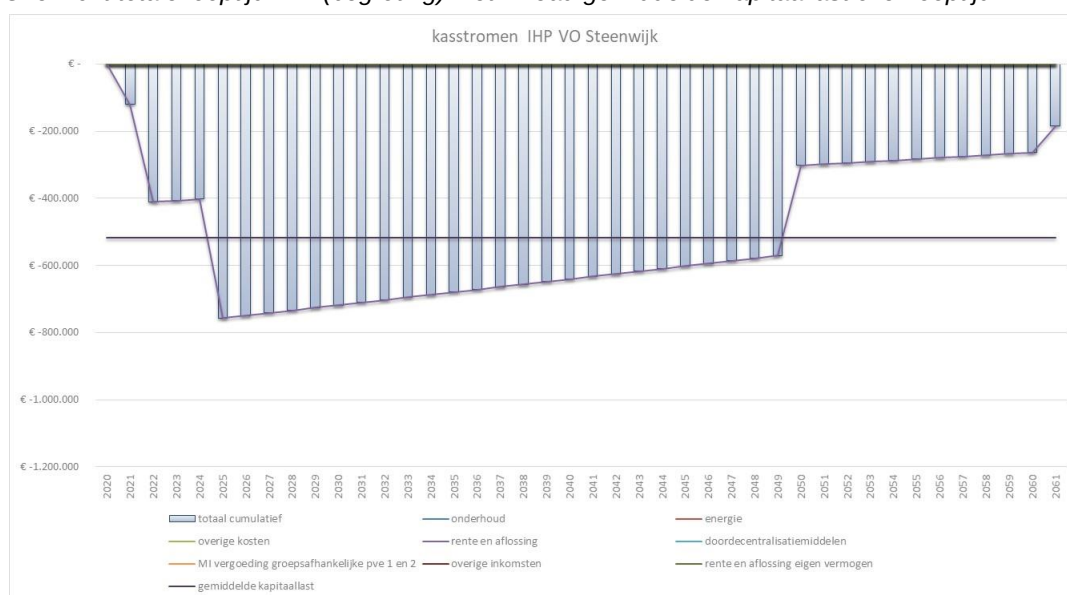
Overzicht 2021-2028 Unilocatie

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kapitaallast	-	1.092.334	1.081.690	1.071.045	1.060.401	1.049.757	1.039.113	1.028.468
Gemiddelde	Tijdvak 2021-2024: 811.267				Tijdvak 2025-2028: 1.044.435			

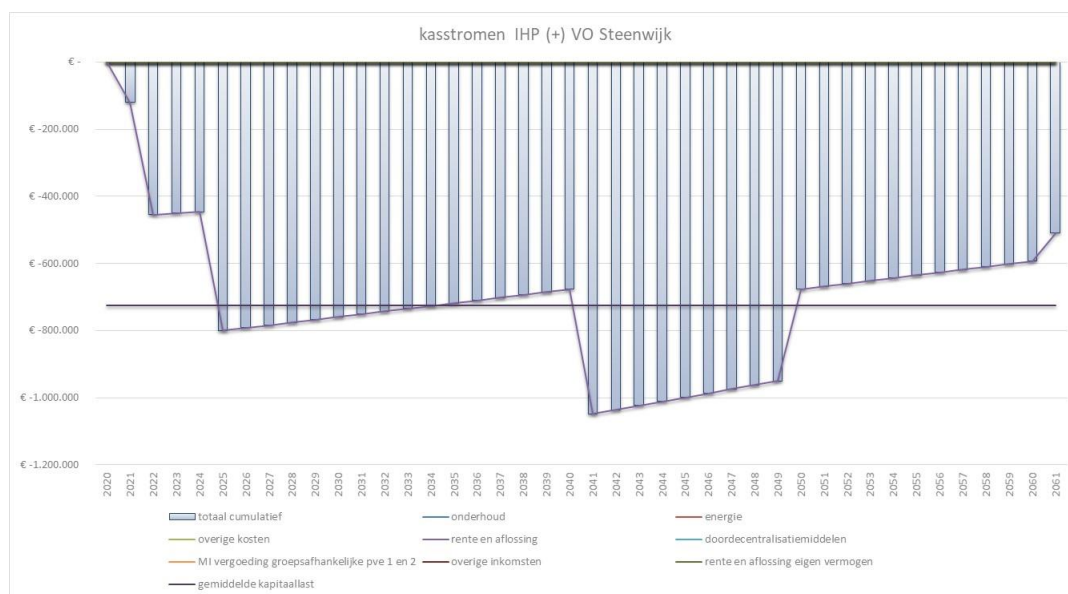
Bovenstaande kapitaallasten-vergelijking is gebaseerd op:

- Het totaal van de stichtingskosten, inclusief investeringen in gymlokalen en aankoop nieuwe terreinen. Boekwaarde-vereffening bij onttrekken van locatie(s), tijdelijke voorzieningen, verhuiskosten, ingrepen openbare ruimte en planschadekosten zijn in de vergelijking van de kapitaallasten niet opgenomen.
- De bijdrage van het schoolbestuur wordt geacht te worden vormgegeven op basis van een bijdrage uit haar exploitatie en is derhalve niet van invloed op de omvang van genoemde kapitaallasten, maar vormen het deel van de dekking uit de schoolbestuurlijke bijdrage.
- Specifieke variabele klassiek model: Rekenrente gemeente Steenwijkerland: 1,5%.
- Nieuwbouw en aankoop wordt afgeschreven over 40 jaar.
- Renovatie wordt afgeschreven over 25 jaar.
- Totale businesscase is doorgerekend op het huidige prijspeil.

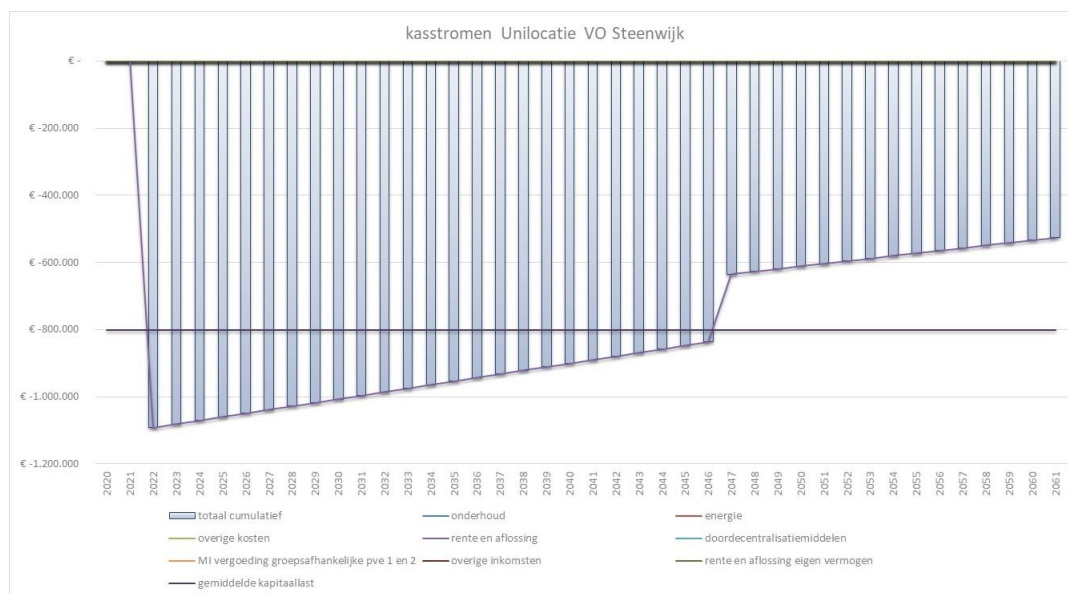
Overzicht totale looptijd IHP (begroting) met niveau gemiddelde kapitaallast over looptijd



Overzicht totale looptijd IHP+ met niveau gemiddelde kapitaallast over looptijd



Overzicht totale looptijd Unilocatie met niveau gemiddelde kapitaallast over looptijd



4.2.2. *Financiering middels doordecentralisatie aan het schoolbestuur*

Een alternatief model bestaat uit het verleggen van het economisch eigendom (of meer exact het afzien van het economisch claimrecht door de gemeente) van de huisvesting én de bijbehorende financieringsvraag aan het schoolbestuur. Het schoolbestuur plaatst daarmee de investeringen geheel op haar balans, evenals de schuldpositie. Om dit te kunnen doen ontvangt het schoolbestuur jaarlijks de zogeheten “doordecentralisatie-middelen” waarmee zij deze taak financiert.

Er zijn meerdere modellen tot doordecentralisatie; er kan sprake zijn van volledige doordecentralisatie, waarbij het schoolbestuur ook de bestaande gebouwen en terreinen (die in gebruik blijven door het schoolbestuur) overneemt van de gemeente tegen een nader te bepalen waarde; danwel kan sprake zijn van een projectdoordecentralisatie, waarbij alleen het investeringsproject wordt overgedragen aan het schoolbestuur.

Een duidelijk verschil ten opzichte van het klassieke model, is dat bij doordecentralisatie de kapitaallasten niet gebaseerd worden op rekenrentes, maar op marktrente. Bij borgstelling door de gemeente aan het schoolbestuur voor de financiering, kan het schoolbestuur – op dit moment – het kapitaal relatief goedkoop betrekken. De marktrenten liggen op dit moment onder 1%. Dit maakt dat de gemiddelde kapitaallast over de looptijd dus lager is ten opzichte van het klassieke model. Wanneer sprake is van volledige doordecentralisatie, dan zal wel rekening gehouden moeten worden met de overnamesom van het bestaande vastgoed, die als kapitaalvraag aanvullend dient te worden gefinancierd.

Onderstaande tabel laat – bij verder gelijkblijvende afschrijvingstermijnen en overige variabelen – de mogelijke effecten zien op de kapitaallasten bij het bereiken van marktrenten van respectievelijk 1,0% en 0,5% ten aanzien van de financiering van de stichtingskosten.

Gemiddelde kapitaallast per jaar over periode 40 jaar	IHP (begroting)	IHP+	Unilocatie
Rekenrente 1,5%	€ 518.040,=	€ 726.140,=	€ 800.532,=
Marktrente 1,0%	€ 481.990,=	€ 676.747,=	€ 741.122,=
Marktrente 0,5%	€ 445.940,=	€ 627.354,=	€ 681.711,=

Doorgaans worden de vergoedingen voor doordecentralisatie bepaald op grond van ofwel de feitelijke kapitaallasten (mogelijk onder aftrek schoolbestuurlijke bijdrage) ofwel op grond van een bedrag per leerling per jaar. In dit laatste geval draagt het schoolbestuur de effecten van tijdelijke liquiditeitstekorten of overschotten tussen de te ontvangen middelen per jaar en de feitelijke kapitaallasten.

Wanneer gerekend wordt op een leerlingaantal, passend bij de bepaalde ruimtebehoefte, van 1721 leerlingen, dan zou in het gemiddelde bedrag per leerling per jaar een niveau kennen van tussen de 365,= per leerling per jaar bij toepassing van het scenario IHP+ bij rente 0,5% en de 465,= per leerling per jaar bij toepassing van het scenario unilocatie bij rente 1,5%. Deze bedragen passen bij landelijke referentiebedragen voor doordecentralisatie. Daarbij wederom de kanttekening dat de doordecentralisatiemiddelen passend zijn op de demarcatie van de stichtingskosten; Locatie-ontwikkelingskosten dienen daarnaast separaat gedekt te worden door de gemeente in deze financieringsvorm.

4.3. Welke mogelijke risico's behoren bij de mogelijke financieringsvormen?

Beide in dit rapport genoemde financieringsvormen kennen hun eigen risico-profiel. De meest in het oog springende risico's worden in deze paragraaf benoemd.

Effecten van risico's zijn in eerste instantie voor rekening van de partij die het eigendom van het vastgoed en/of het project, inclusief de financiering heeft. Echter dient daarbij wel te worden bedacht dat de gemeentelijke zorgplicht voor voorzieningen in de huisvesting nooit vervalt; ook bij doordecentralisatie vervalt de zorgplicht niet, deze is alleen in uitvoering verlegd aan het schoolbestuur. Deze zorgplicht komt in geval van doordecentralisatie mede tot uiting door de gemeentelijke borgstelling aan het schoolbestuur voor de vastgoedfinanciering.

4.3.1. *Financieringsrisico's*

In het algemeen is het voor gemeenten en schoolbesturen (zeker bij borgstelling door de gemeente) geen probleem om financiering te betrekken van de markt. Bij financiering door de gemeente (klassieke model) werkt de toepassing van rekenrentes dempend op het renterisico; bij financiering door schoolbesturen is deze demping niet aanwezig. Dit is niet alleen een risico – bijvoorbeeld in het geval van toekomstige herfinanciering – maar is ook juist één van de kansen om te komen tot maximale kapitalisatie van de middelen bij aanvang van de doordecentralisatie.

4.3.2. *Dekking en exploitatie*

Grootste risico bij doordecentralisatie is gelegen in de vaak toegepaste koppeling tussen de toekenning van de middelen en het leerlingaantal. Bij dalende leerlingaantallen en gelijkblijvende kapitaallasten, kan er bij het schoolbestuur een tekort ontstaan. Gemeenten hebben doorgaans meer instrumenten om tekorten te compenseren op andere beleidsterreinen; schoolbesturen hebben deze instrumenten maar zeer beperkt. Bij een keuze voor doordecentralisatie zal vooraf bepaald moeten worden hoe omgegaan wordt met krimp versus middelen.

4.3.3. *Prijsstijgingen*

Kenmerk van de financieringsmodellen is de lange looptijd; daarmee is er sprake van prijsontwikkelingen; zowel aan de zijde van de investeringsniveaus als aan de zijde van de inkomende middelen. De ervaring van de laatste 15 jaar laat zien dat bouwkosten sneller stijgen dan de gemiddelde index (CPI) of de gemeentelijke accres. Dit is een risico voor beide partijen, waarbij de financierende partij dit risico als eerste voelt.

4.3.4. *Doorlooptijden*

De keuze voor een financieringsvorm, heeft ook invloed op de te verwachten doorlooptijden van investeringsprojecten in onderwijshuisvesting. Wanneer een doordecentralisatie eenmaal is afgesloten, dan is het besluitvormingstraject eenvoudiger dan bij behoud van het klassieke model, waarbij elke nieuwe investering een apart besluit van College en Raad vergt. Het is zelfs mogelijk om parallel aan het proces van doordecentralisatie (dat een zekere doorlooptijd kent) de voorbereidingen van het investeringsproject op te starten, onder regie van het schoolbestuur met het bouwheerschap; bij borging en zicht op een inkomende middelenstroom uit doordecentralisatie, kan het schoolbestuur – binnen kaders – het project (of de voorbereiding daarvan) voorfinancieren, waarmee voortgang van het project voor een deel of periode kan worden losgekoppeld van de effecten op de gemeentelijke begroting.

4.3.5. *Maatregelen*

Beide modellen bewegen zich binnen wet- en regelgeving en de blijvende zorgplicht van de gemeente. Bij doordecentralisatie is het wel nodig om vooraf de risico's te benoemen, waar mogelijk te kwantificeren en maatregelen vooraf vast te leggen in de overeenkomst tot doordecentralisatie tussen gemeente en schoolbestuur. Daarvoor zijn voldoende mogelijkheden en contractmodellen beschikbaar. De keuze voor of tegen één van de genoemde financieringsvormen hangt daarom niet zozeer af van de verwachte risico's, maar van de bereidheid van partijen om deze risico's in goed onderling overleg af te dekken.

4.4. **Wettelijke basis ten aanzien van investeringen/financiering door het schoolbestuur in haar huisvesting.**

4.4.1. *Huisvestingsstelsel funderend onderwijs*

De wetgeving met directe kaderstelling op het financieringsstelsel is in het voortgezet onderwijs de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Daarnaast speelt de Gemeentewet een rol, omdat het lokale beleid vastgelegd dient te worden in een daartoe geformuleerde verordening. Kernbegrippen in de wet- en regelgeving zijn de zogenoemde "zorgplicht", de definities van de "voorzieningen in de huisvesting" en de verplichting tot het vaststellen van de verordening en een jaarlijks investeringsprogramma.

Gemeenten hebben op het gebied van onderwijshuisvesting de zogeheten zorgplicht. De onderwijswetgeving stelt dat een gemeente dient te voorzien in voldoende en adequate huisvesting voor het primair onderwijs (PO), (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO) en voortgezet onderwijs (VO).

Zoals de gemeenten een zorgplicht kennen voor adequate huisvesting, kent het onderwijs de onderhoudsplicht. Deze plicht is verwoord in de WPO art. 106, WVO art. 76q en de WEC art. 104: "Het bevoegd gezag is verplicht het gebouw en terrein, alsmede de roerende zaken waarvoor bekostiging wordt genoten, behoorlijk te gebruiken en te onderhouden." Voor het gebruiken en onderhouden van de gebouwen ontvangen de schoolbesturen een vergoeding, de zogeheten MI-vergoeding (materiele instandhouding), als onderdeel van de lumpsum-bekostiging.

De onderhoudsplicht staat op gespannen voet met het zogenoemde "investeringsverbod", die het voor het PO en SO verbiedt om te investeren in voorzieningen in de huisvesting. Opvallend is dat voor scholen in het voortgezet onderwijs dit investeringsverbod niet geldt. In de WVO is er veelmeer sprake van een rangorde-regeling in de besteding van de middelen. Artikel 99 lid 3 beschrijft de beperking van de vrijheid in de besteding van middelen voor het VO als volgt:

'Het voor personeels- en exploitatiekosten betaalde bedrag wordt aangewend voor de kosten van personeel, zoals onderscheiden in de [artikelen 32](#) en [32a](#), voor voorzieningen in de exploitatie. In geval van een overschot op die bedragen, kan dat overschot worden aangewend voor voorzieningen in de huisvesting.'

Dat betekent dat het voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is toegestaan te investeren in voorzieningen in de huisvesting, mits is voldaan aan de voorwaarde uit de wet, zoals hierboven geciteerd. Een eigen bijdrage van het schoolbestuur, zoals overeengekomen in het IHP in Steenwijkerland, is dus toegestaan. Paragraaf 4.1 beschrijft daarbij meer exact hoe de toetsing van de eigen bijdrage door schoolbesturen in het VO dient plaats te vinden.

De situatie in het PO en SO is overigens niet zo dwingend, dat in het geheel geen eigen bijdrage is toegestaan. De verdere toelichting daarvan, voert echter te ver buiten het kader van dit rapport.

4.4.2. Wettelijk kader doordecentralisatie

Een bijzonder element in het stelsel voor het funderend onderwijs, is de mogelijkheid tot doordecentralisatie van de uitvoering van de zorgplicht. In een doordecentralisatie worden de taken – samen met de middelen – van de gemeente doorgezet naar het schoolbestuur.

De systematiek van de doorcentralisatie bestaat in de kern uit het verleggen van het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting van de gemeentelijke overheid naar de onderwijsinstelling. Dit verleggen van het eigendom gaat gepaard met een langjarige toekenning van de middelen door de gemeente aan het schoolbestuur (vaak 40 jaar), waarmee het schoolbestuur haar behoefte aan middelen tot het dekken van kapitaallasten invult. De doordecentralisatie wordt vormgegeven middels een privaatrechtelijke overeenkomst, die aansluit op de mogelijkheid die geboden wordt in de Wet (WPO: artikel 111; WVO: artikel 76v; WEC: artikel 109).

De mogelijkheid die de wet biedt, zoals hierboven beschreven, gaat daarbij uit van een (privaatrechtelijke) overeenkomst tussen partijen die op basis van wederzijdse vrijwilligheid tot stand komt. De instemming van één van de betrokken partijen wordt derhalve niet afgedwongen. Naast de formele elementen van de doordecentralisatie, zoals het afzien van het economisch claimrecht door de gemeente en de toekenning van middelen, ziet een dergelijke overeenkomst ook op de vormgeving van de samenwerking en informatievoorziening tussen partijen. Daarnaast geeft de overeenkomst een aantal zekerheden over en weer, die er voor zorgen dat de haalbaarheid en continuïteit van onderwijshuisvesting op gemeenteniveau is gewaarborgd.

De formele zorgplicht wordt daarbij niet overgedragen in de termen zoals de wetgeving daarover handelt: De zorgplicht blijft formeel bij de gemeente, die daarin voorziet door het aangaan van de doordecentralisatie.

Doordat doordecentralisatie vrijwillig is en wordt vormgegeven in het privaatrecht, geeft dit vrijheid in de vormgeving. Er zijn inmiddels meerdere samenwerkingsvormen ontwikkeld. Elk van deze vormen kenmerkt zich door de wijze waarop de samenwerking tussen de betrokken partijen (gemeente en schoolbesturen) wordt ingericht, op welke wijze de financiële stromen lopen en waar het (economisch) eigendom van het onderwijsvastgoed is belegd.

5. Exploitatie-effecten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke exploitatie-effecten van de verschillende scenario's; de wijze van beantwoording wijkt in definitie enigszins af van de geformuleerde vraagstelling uit hoofdstuk 1, om zodoende beter aan te sluiten bij de definitie van de drie scenario's: IHP (begroting), IHP + en unilocatie, zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.

5.1. effecten op de exploitatie aan zijde schoolbestuur

Effecten op de exploitatie aan de zijde van het schoolbestuur vloeien voort uit haar verplichting tot het onderhouden en beheren van haar schoolgebouwen. Effecten uit kapitaallasten zijn sterk afhankelijk van de gekozen financieringsvorm, waarvoor wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

5.1.1. Huidige situatie

De voortzetting van de huidige situatie kenmerkt zich door een overmaat aan metrage en de exploitatie van een drietal locaties. Op basis van het leerlingaantal (in combinatie met schooltype en profiel) is een normatief metrage bepaald op 14.556 m² bvo (plus 5 gymzalen). De huidige omvang van de gebouwen bedraagt 21.163 m² bvo, een overmaat van 6.607 m² bvo.

Vanuit de regeling exploitatiekostenvergoeding van OCW kan een referentie volgen ten aanzien van de benodigde bekostiging voor het onderhoud en beheer van de huisvesting door het schoolbestuur. Deze vergoedingsstructuur is gebaseerd op leerlingaantallen; overmaat en leegstand leidt daarmee voor het schoolbestuur tot tekorten op haar onderhouds- en beheertaak. Daarnaast leidt het beheer van een locatie tot een aantal lasten met betrekking tot terreinonderhoud, bewaking en facilitaire diensten.

Het instandhouden van de huidige situatie kan daarmee potentieel leiden tot een tekort van circa. € 350.000,= op grond van de omvang van de huidige gebouwen. Daarnaast leidt het in standhouden van één extra locatie ten opzichte van het twee-locatie-model tot aanvullende onderhoud en beheer van terrein, aanvullende bewakings- en facilitaire kosten. Indien deze kosten worden geraamd op ca. € 100.000,= per jaar, dan loopt het potentiële tekort op tot circa 4,5 ton op jaarbasis. Let wel, het gaat hier om een potentieel tekort; bij het vermijden daarvan gaat dat dus niet over het creëren van overschotten op de begroting.

Geraamd exploitatietekort door overmaat gebouwen

Exploitatiedeel	Referentiebedrag / m ² bvo	Totaal
Onderhoud	€ 20,=	€ 130.000,=
Schoonmaak	€ 25,=	€ 160.000,=
Energie	€ 9,=	€ 60.000,=
Totaal	€ 54,=	€ 350.000,=

5.1.2. *Twee-locatie-model conform IHP (begroting)*

Bij het twee-locatie-model wordt een belangrijk deel van het huidige ruimteoverschot opgelost; het totaal aan metrage voor het onderwijs komt op bij het model conform het IHP op 16.818 m² bvo, waarmee een overschot resteert van 2.262 m² bvo. Analooq aan de beschouwing van de huidige situatie kan daarmee het potentiële tekort op de exploitatie van de gebouwen worden bepaald op circa € 120.000,=.

In het twee-locatie-model wordt tevens het beheer van de derde locatie met terrein voorkomen; Er is wel een potentieel overschot te verwachten op de dekking van de energielasten; ontvangen wordt daarvoor circa € 130.000,= (op het normatief metrage) – na uitvoering IHP zal de energielast vermoedelijk dalen tot circa € 5,= à € 6,= per beheerde meter; met het resterende metrage een bedrag van circa € 90.000,= per jaar. Daarmee wordt een potentieel overschot gecreëerd van circa € 40.000,= per jaar op deze post.

5.1.3. *Twee-locatie-model conform IHP +*

Het IHP+ sluit voor een belangrijk deel aan op het IHP, met de uitbreiding daarop met de renovatie op termijn van de bestaande gebouwen aan de Oostwijkstraat. Door renovatie daarvan zou het gemiddelde energie-presteren van de gehele voorraad verder verbeteren, hetgeen kan leiden tot een aanvullend overschot op de post energie. Dit is echter pas gepland voor 2040; het IHP+ geeft daarmee op de exploitatie van de school voor de komende 20 jaar geen verschil met het model IHP.

5.1.4. *Unilocatie-model*

Met het unilocatie-model worden de tekorten veroorzaakt door overmaat aan gebouwvolume opgelost; dat metrage sluit op het normatieve metrage. Daarnaast mag verwacht worden dat het energie-presteren van het unilocatie-model leidt tot een overschot van circa € 80.000,= per jaar, gebaseerd op een verwacht kostenniveau in energie van € 3,50 per m² bvo per jaar. Daarnaast presteert het unilocatie-model beter op het gegeven van er nog slechts één locatie hoeft te worden beheerd, hetgeen potentieel een aanvullende verbetering in exploitatie geeft van € 100.000,= per jaar ten opzichte van de twee-locatie-modellen.

Ten opzichte van de huidige situatie wordt daarmee een in dit rapport geraamd exploitatie-tekort van circa 4,5 ton opgeheven en een mogelijke aanvullende exploitatieverbetering van nog eens € 180.000,= bereikt op grond van de hiervoor geformuleerde verwachting ten aanzien van energie-presteren en beheerkosten per locatie. Ten aanzien van de mogelijkheden van het inzetten van deze middelen (ter bepaling en dekking van de financiële bijdrage van het schoolbestuur), wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van dit rapport.

5.2. Effecten op de exploitatie aan zijde gemeente

5.2.1. *Kapitaallasten*

De effecten op de exploitatie aan de zijde van de gemeente worden bepaald door de kapitaallasten die elk van de scenario's oplevert voor de gemeente. De omvang van de kapitaallasten wordt beïnvloed door:

- Gekozen scenario; hoe kapitaalintensiever het scenario, hoe hoger de kapitaallasten;
- Toegepaste rente; deze is in het klassieke financieringsmodel bepaald op de rekenrente van de gemeente. Deze bedraagt in Steenwijkerland 1,5% hetgeen een mooi ondergemiddeld beeld geeft ten opzichte van het landelijke beeld.
- Toegepaste financieringsvorm, waarbij in het klassieke model de kapitaallasten direct zijn gekoppeld aan afschrijvingslasten en rentelasten van jaar op jaar; bij het model van doordecentralisatie is het mogelijk om deze jaarlast te bepalen op een vast (dekkend) niveau, waarbij liquiditeitsschommelingen gedurende de looptijd van de financiering worden opgenomen in de exploitatie aan de schoolzijde.

De omvang van de kapitaallasten in de verschillende scenario's en bij verschillende financieringsvormen, zijn behandeld in hoofdstuk 4.

5.2.2. *Incidentele lasten en opbrengsten*

Naast de structurele lasten vanuit kapitaallasten zijn bij de verschillende scenario's incidentele lasten te verwachten veroorzaakt door het nemen van boekwaardeverliezen op de te verlaten panden en mogelijke opbrengsten uit de grondexploitatie van de achterblijvende locaties. Deze worden later in dit rapport behandeld.

5.2.3. *Rekenrente en projectrente*

Bij het bepalen van de kapitaallasten aan de zijde van de gemeente wordt gebruik gemaakt van rekenrentes; dit zijn rentes die een weergave zijn van de gemiddelde rentelast op de leningenportefeuille van de gemeente. De huidige marktrenten liggen lager; dit is ook één van de argumenten om mogelijk te kiezen voor doordecentralisatie, om daarmee het direct bereikte renteniveau te kunnen toepassen in de bepaling van de kapitaallasten.

Het is ook mogelijk om te kiezen voor het toepassen van een projectfinanciering vanuit de gemeente zelf, waarmee het project in een uitzonderingspositie geplaatst wordt voor wat betreft de toepassing van rekenrentes.

5.3. Effecten op de exploitatiekosten bij wijziging van de afschrijvingstermijnen

5.3.1. Verlengen of verkorten van afschrijvingstermijnen

Wanneer afschrijvingstermijnen worden aangepast is het effect daarvan als volgt:

- Bij verlengen van de afschrijvingstermijnen wordt de kapitaallast per jaar kleiner, maar over de gehele looptijd van de activatie / financiering doorgaans hoger. Dit laatste effect is afhankelijk van het toepassen van de rente over het niveau van boekwaarde, dan wel het toerekenen van de feitelijke rente. Er kan immers een verschil zijn tussen de afschrijvingstermijn en de looptijd van de financiering, waardoor bijvoorbeeld de afschrijvingstermijn op 60 jaar wordt gesteld, en de financiering een looptijd kent van 40 jaar.
- Bij het verkorten van de afschrijvingstermijn wordt de kapitaallast per jaar dus groter, maar over de gehele looptijd van de activatie / financiering doorgaans kleiner. Het toepassen van een langere looptijd op de financiering t.o.v. de afschrijvingstermijn kan onwenselijk zijn, omdat er na de afschrijvingstermijn geen waarde meer wordt toegekend aan de gebouwen, maar er nog wel sprake zou zijn van een resterende schuldpositie.

5.3.2. Onbedoelde effecten

Het toepassen van langere afschrijvingstermijnen op nieuwbouw van scholen dan 40 jaar is toegestaan. 50 of 60 jaar komt voor; echter wordt hier steeds minder vaak voor gekozen. De algemene opvatting is dat schoolgebouwen niet alleen financieel, maar ook technisch en functioneel na 40 jaar toe zijn aan een grote ingreep.

Bij toepassing van afschrijvingstermijnen van 60 jaar op deze panden, wordt de dan resterende boekwaarde (nog 33% te gaan) een ongewenste belasting op de dan voorliggende casus. We zien dit nu in de praktijk ook terug bij schoolgebouwen uit de jaren '80 met dergelijke afschrijvingstermijnen. Het verlengen tot 60 jaar is daarmee toch min of meer een hypotheek op de toekomst.

Kortere afschrijvingstermijnen op nieuwbouw zijn evenmin zinvol; de jaarlast wordt dan onnodig hoger, dit terwijl verwacht mag worden dat het gebouw zeker tot het 40e jaar ge-exploiteert zal worden door het schoolbestuur; hierop is ook het model van materiële instandhouding door het schoolbesturen afgestemd.

5.3.3. Beperkte mogelijkheden

Bijzonder element aan de scenario's die toegepast kunnen worden in Steenwijkerland is dat een belangrijk deel van de ingrepen bestaat uit renovatieve ingrepen en maar een beperkt deel bestaat uit nieuwbouw.

Het verlengen van afschrijvingstermijnen op renovatie is maar zeer beperkt mogelijk; deze moet worden afgestemd op de reëel te verwachten levensduurverlenging van de renovatie. Dit ter voorkoming van toekomstige boekwaarden en kapitaallasten op elementen die technisch

zijn afgeschreven, of – in voorkomende gevallen – al niet meer bestaan. In het beleid van Steenwijkerland is de afschrijvingstermijn voor renovaties geplaatst op 25 jaar; dit is gegeven de investeringsniveaus reëel, maar gelijktijdig ook dicht tegen het maximaal te onderbouwen niveau.

In de scenario's met twee-locatie-modellen, het IHP (begroting) en IHP +, is alleen de uitbreiding van de locatie Oostwijkstraat een nieuwbouwdeel; hierop is een verlenging van de afschrijvingstermijn mogelijk; voor het overige bestaan deze scenario's uit renovatie. Het unilocatie-model bestaat uit een groter aandeel nieuwbouw, daar zal verlenging van de afschrijvingstermijnen een wat groter effect hebben op de jaarlijkse kapitaallast.

Afschrijvingstermijn nieuwbouwdeel	IHP (begroting)	IHP+	Unilocatie
Gemiddelde kapitaallast bij 40 jr.	€ 518.040,=	€ 726.140,=	€ 800.532,=
Gemiddelde kapitaallast bij 60 jr.	€ 476.136,=	€ 677.910,=	€ 682.159,=

6. Omgeving

De vragen gericht op de omgeving van beide locaties (Oostwijkstraat en Lijsterbesstraat), zijn beantwoord door bureau BRO; de resultaten van de uitgevoerde quickscans zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de resultaten samengevat.

6.1. effecten op bereikbaarheid, verkeersveiligheid planologisch en omgeving

6.1.1. Twee-locatie-modellen (IHP en IHP+).

Bij de twee-locatie-modellen zal de locatie Oostwijkstraat intensiever worden gebruikt dan in de huidige situatie. In het algemeen vraagt de locatie Oostwijkstraat om een zorgvuldige inpassing van de uitbreiding van de schoolcapaciteit. De omgeving wordt gekenmerkt door een structuur met een zogeheten "kleine korrel"; tevens bevinden zich er woningen direct gelegen aan het kavel van het schoolgebouw.

In termen van verkeersafwikkeling zijn de ontsluitingsmogelijkheden van de locatie Oostwijkstraat beperkt; fiets- en autoverkeer maken gebruik van dezelfde rijbanen. De uitbreiding van de locatie Oostwijkstraat zoals voorzien in de twee-locatie-modellen is niet onmogelijk, maar vraagt zorgvuldige inpassing en ontsluiting ter voorkoming van hinder voor de omgeving in termen van bouwvolume en verkeersafwikkeling.

Mogelijkheden van het huidige bestemmingsplan zijn grotendeels benut; er zijn kansen om op het bestaande terrein "binnenplans af te wijken", door vergroting van het huidige bouwvlak in het bestemmingsplan. Voor de uitbereiding van het terrein is waarschijnlijk een afwijking van het huidige bestemmingsplan nodig.

6.1.2. Unilocatie-model

De locatie aan de Lijsterbesstraat biedt mogelijkheden ter realisatie van aanvullende ontsluiting van het kavel; aandacht wordt daarbij gevraagd voor voldoende afstand tot de rotonde; realisatie van gescheiden verkeersstromen (fiets en auto) is mogelijk.

Bij realisatie van het aanvullende bouwvolume is er aandacht nodig voor enerzijds geluidsbelasting vanuit de hoofdwegen, en mogelijke geluidshinder voor aanpalende functies en woningen vanuit de unilocatie. Het bouwvolume leidt tot verdichting, hetgeen inpasbaar is.

Ook op de locatie Lijsterbesstraat zijn de mogelijkheden van het huidige bestemmingsplan grotendeels benut; er zijn kansen om op het bestaande terrein "binnenplans af te wijken", door vergroting van het huidige bouwvlak in het bestemmingsplan; gezien de omvang van deze afwijking is het niet ondenkbaar dat ook het unilocatie-model vraagt om een wijziging van het huidige bestemmingsplan.

6.2. Historische en ecologische belemmeringen

Gelet op de potentiële ecologische waarden, kunnen de voorgenomen plannen alleen in overeenstemming met de natuurwetgeving en het provinciale natuurbeleid worden uitgevoerd. Voor beide locaties geldt dat er toetsing moet plaatsvinden ten aanzien van broedvogels, risico's ten aanzien van andere diersoorten dienen te worden geïnventariseerd en er een toetsing zal moeten plaatsvinden op stikstofdepositie ter plaatse van Natura 2000-gebieden.

6.2.1. Twee-locatie-modellen (IHP en IHP+).

Voor de locatie Oostwijkstraat wordt aandacht gevraagd voor de egel in verband met het aanwezige struikgewas. Ook het risico ten aanzien van verstoring van vleermuissoorten is niet ondenkbaar. Ook wordt bij de ontwikkeling aandacht gevraagd voor mogelijk lichthinder op het oppervlaktewater en het nabijgelegen opgaand groen.

Er worden op de locatie Oostwijkstraat geen belemmeringen verwacht op het gebied van cultuurhistorische waarde van de huidige gebouwen.

6.2.2. Unilocatie-model

Ook op de locatie Lijsterbesstraat is het risico ten aanzien van verstoring van vleermuissoorten niet ondenkbaar. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor aanwezig ontheffingsplichtig groen, indien dit niet behouden zou kunnen worden.

Er worden op de locatie Lijsterbesstraat geen belemmeringen verwacht op het gebied van cultuurhistorische waarde van de huidige gebouwen.

6.3. Verwachte effecten omgeving op financiële haalbaarheid

Zoals in hoofdstuk 3 vermeldt, is een aantal van de locatie-ontwikkelingskosten nog niet geraamd in aanvulling op de stichtingskosten per scenario (zie 3.5). Vanuit de in het kader van dit onderzoek uitgevoerde quickscans op de omgeving van de locaties Oostwijkstraat en Lijsterbesstraat komen evenwel aandachtspunten; risico's of ingrepen die omvangrijke investeringen vragen in termen van openbare ruimte en/of infrastructuur bovenop de stichtingskosten worden niet voorzien. Rekening dient gehouden te worden met ondersteunende ingrepen in de omgeving met een omvang van naar verwachting maximaal enkele tonnen aanvullend op de stichtingskosten.

7. Achterblijvende locaties

7.1. Herontwikkelingspotentieel

Op welke manier kunnen de achterblijvende locaties een financiële bijdrage leveren aan de opgave?

Het herontwikkelingspotentieel in financiële zin, ofwel de mogelijke opbrengst van de af te stoten locaties, kan op meerdere manieren benaderd worden. In dit rapport wordt er aangesloten op de uitgangspunten van de eerdere gemeentelijke quickscan ter bepaling van de bandbreedte van de residuele grondwaarde, ofwel de waarde die de terreinen hebben op grond van mogelijke grond- en vastgoedexploitatie van de terreinen. Daarnaast kan de grondwaarde benaderd worden met referentiebedragen. Beide benaderingen worden hier beknopt weergegeven.

7.1.1. Residuele grondwaarde

De eerdere gemeentelijke quickscan gaat uit van herontwikkeling tot woningbouw. Dit is een logische keuze, gezien de omgeving en het gegeven dat er ook sprake zal zijn van een daadwerkelijke markt voor woningen in Steenwijk op genoemde locaties. In onderstaande tabel staan een aantal uitgangspunten in aansluiting op de quickscan; de bedragen betreffen schattingen in bandbreedten op grond van referentiebedragen.

	Locatie Stationsstraat	Locatie Oostwijkstraat
Ontwikkelingspotentieel	Ca. 50 grondgebonden woningen	Ca. 100 appartementen
Kosten		
- bouwrijp maken	€ 650.000,=	€ 500.000,=
- plankosten	€ 150.000,=	€ 100.000,=
- sloopkosten	€ 450.000,=	€ 250.000,=
- verwerving	nihil	nihil
- infra en leidingen	€ 250.000,=	€ 150.000,=
<i>Subtotaal</i>	<i>€ 1.500.000,=</i>	<i>1.000.000,=</i>
Opbrengsten		
- residueel verkoop	€ 1.500.000,= tot € 2.000.000,=	€ 3.000.000,= tot € 4.000.000,=
Resultaat	Break-even tot € 500.000,=	€ 2.000.000,= tot € 3.000.000,=

De mogelijke opbrengst uit herontwikkeling bevindt zich daarmee voor de locatie Stationsstraat vermoedelijk tussen break-even en 0,5 miljoen. De locatie Oostwijkstraat kent naar waarschijnlijkheid een beter opbrengstpotentieel van tussen de 2 à 3 miljoen. Rekening houdende met de benodigde boekwaarde-verliezen uit versnelde afschrijving voor beide locaties (impairment door sloop), wordt daarmee het resultaat rondom nihil; met andere woorden: Het herontwikkelingspotentieel lijkt de boekwaardeverliezen mogelijk te dekken.

7.1.2. *Referentiebedragen*

Een wat eenvoudiger benadering is de benadering van de gemiddelde prijs per meter van de betreffende terreinen. Wanneer het gaat om terreinen voor maatschappelijke doeleinden, worden er in buiten-randstedelijke gebieden referentiebedragen gezien van rondom € 75,= tot € 125,= per m². Toegepast op de locatie Stationsstraat zou de waarde van dit terrein met als bestemming maatschappelijke doeleinden zich bewegen tussen 1,0 en 1,5 miljoen euro; voor de locatie Oostwijkstraat bevindt zich deze bandbreedte dan tussen de 0,8 en 1,3 miljoen euro. Dit laat zien dat herontwikkeling – bij herbestemming tot woningbouw – de opbrengst verbetert ten opzichte van de waarde op basis van de huidige bestemming.

7.2. **Alternatieve aanwendbaarheid huidige gebouwen**

Op welke manier kunnen de achterblijvende locaties een maatschappelijke bijdrage leveren?

Naast de vraag gericht op herontwikkeling, kan ook de vraag gesteld worden gericht op (structureel) hergebruik van de bestaande gebouwen. Hieronder worden een aantal principes van hergebruik benoemd, inclusief een reactie ten aanzien van haalbaarheid voor de locaties Stationsstraat en/of Oostwijkstraat.

7.2.1. *Hergebruik voor het onderwijs*

Onderwijsgebouwen kennen vaak een specifieke opzet en gebruik van het terrein; inzet voor het onderwijs (PO, SO of andere VO-instelling) bij het vrijkomen van dergelijke gebouwen kan dan een passende vorm van hergebruik zijn.

In het geval van de achterblijvende gebouwen aan de Stationsstraat en Oostwijkstraat is er geen directe onderwijsinstelling in beeld voor het hergebruik van de gebouwen. De gebouwen zijn ook fors te groot voor de gemiddelde school in het primair- of speciaal onderwijs. Andere VO-scholen zijn er niet in Steenwijk die de gebouwen zouden kunnen overnemen.

7.2.2. *Hergebruik voor maatschappelijke organisaties*

Bij handhaven van de bestemming maatschappelijke doeleinden, kan gezocht worden naar inzet voor dit type bestemmingen. Gedacht wordt vaak aan culturele activiteiten of activiteiten in termen van zorg en welzijn.

De panden aan de Stationsstraat en Oostwijkstraat zijn van een dermate omvang, dat het niet denkbaar is dat deze panden effectief en exploitabel gevuld zouden kunnen worden met maatschappelijke functies. Ze zijn simpelweg te groot. Daarnaast zijn de panden niet van een dergelijke architectonische en/of bouwkundige kwaliteit dat deze meerwaarde biedt voor dergelijke functies, waarmee de benodigde investering om deze panden duurzaam geschikt te maken voor deze gebruikers zou kunnen worden onderbouwd. Overigens moet ook bedacht worden dat bij het herplaatsen van dergelijke functies, ook deze weer gebouwwolume elders achterlaten. De vraag hoe dan om te gaan met die panden – en de daaruit dan voortvloeiende financiële afwikkeling – vormt dan een nieuw vraagstuk.

7.2.3. *Hergebruik voor alternatieve woonvormen of (kleinschalige) bedrijvigheid*

Onderwijsgebouwen kunnen soms een tweede leven krijgen door de inzet voor alternatieve woonvormen, al dan niet gecombineerd met kleinschalige bedrijvigheid. Ook hier spelen omvang en de architectonische en bouwkundige kwaliteit een belangrijke rol. Veelal lenen klassieke panden in een binnenstedelijke setting zich meer voor dergelijk hergebruik, dan de meer industriële schoolgebouwen uit de jaren '60, '70 en '80, zoals deze ook gevonden worden aan de Stationsstraat en Oostwijkstraat. Hergebruik van de terreinen voor woningbouw biedt wel enig perspectief, zoals geschetst in de voorgaande paragraaf.

7.2.4. *Tijdelijke inzet*

De gebouwen en terreinen van de achterblijvende locaties, zouden in functioneel en economisch opzicht wel waarde hebben als interim-voorziening. Dit omdat de realisatie van tijdelijke huisvesting veelal relatief kostbaar is en de tijdelijkheid van gebruik niet vereist dat de huisvesting geheel op niveau wordt gebracht, zoals bij structurele inzet.

Voorbeelden van tijdelijke inzet: Tijdelijk huisvesten van het onderwijs – denk aan inzet bij gedeeltelijke ontruiming van een andere VO-locatie tijdens renovatie en/of nieuwbouw of mogelijk als wisselschool voor het primair onderwijs. Ook zijn dergelijke schoolgebouwen inzetbaar als interim-voorziening bij behoefte aan tijdelijke huisvesting voor bijvoorbeeld ambtelijke organisaties. Eén en ander uiteraard geheel afhankelijk van de min of meer toevallige samenloop van beschikbaarheid en vraag.

7.3. **Conclusie achterblijvende locaties**

Conclusie die getrokken kan worden is dat de achterblijvende locaties geschikt zijn voor herontwikkeling voor woningbouw, waarbij de grondexploitatie relatief bescheiden zal zijn; bij herontwikkeling is het denkbaar dat de boekwaardeverliezen uit de te slopen onderwijsgebouwen door de opbrengsten worden gecompenseerd.

Functioneel en economisch hergebruik van de gebouwen, is vooral te vinden bij de inzet als tijdelijke voorziening, op weg naar sloop en herontwikkeling. Aard en omvang van de schoolgebouwen aan de Stationsstraat en Oostwijkstraat maken een economisch-effectief en structureel hergebruik voor andere doeleinden niet waarschijnlijk.

8. Onderwijskundige effecten

8.1. Onderwijsaanbod

Op welke manier kan een unilocatie bijdragen aan het in stand houden van een breed en kwalitatief onderwijsaanbod in de gemeente Steenwijkerland?

Zowel het twee-locatie-model als het model van de unilocatie zullen een aanzienlijke verbetering betekenen voor de duurzame exploitatie van de scholen. Het unilocatie-model geeft daarbij een maximale reductie van overtollig vastgoed en maakt efficiënte bezettingsgraden beter mogelijk ten opzichte van het twee-locatie-model.

Een helder voorbeeld van effectief gebruik van gebouwen, is de mogelijkheid tot reductie van 1 gymzaal (van 6 naar 5) bij realisatie van een unilocatie in Steenwijk. Dergelijke effectiviteit, of juist verbreding van het ruimte-aanbod, is ook denkbaar ten aanzien van techniek- en labruimtes en/of centrale ruimtes met bijvoorbeeld een podiumfunctie.

In het algemeen is de organisatie van het onderwijs – ook in termen van roostering, ruimtedifferentiatie en aanwezigheid leerkrachten – in een unilocatie-model net wat flexibeler ten opzichte van meer-locatiemodellen. Overigens zijn in de schaal van het voortgezet onderwijs in Steenwijkerland beide modellen denkbaar. Wel is het voor de toekomst van het VO van belang dat de huidige situatie, verspreiding over 3 locaties met een grote overmaat, niet te lang aanhoudt.

8.2. Visie op segregatie

Op welke manier kan een unilocatie bijdragen aan het voorkomen van segregatie in het onderwijs, en welke voor- en nadelen zijn er met betrekking tot segregatie voor beide locaties?

De visie op onderwijs is aan verandering onderhevig. Eén van deze veranderingen die zichtbaar is, is het streven naar inclusie; de school als oefenplaats voor alle leerlingen in voorbereiding op een volwaardig functioneren in de maatschappij. Deze beweging lijkt wat tegengesteld aan opvattingen ten aanzien van veiligheid en kleinschaligheid, die zich juist wat meer richt op de organisatie van het onderwijs in kleinere groepen jongeren met een vergelijkbare onderwijsvraag.

De ontwikkeling in visie naar inclusie leidt tot een toename in het aantal brede scholengemeenschappen en de laatste periode zelfs de ontwikkeling van het campusmodel voor het voortgezet onderwijs. Dit met als pedagogisch doel het laten kennismaken van leerlingen met leeftijdsgenoten die zowel praktisch als theoretisch worden opgeleid. Behoeft tot kleinschaligheid wordt daarbij niet meer ingevuld door de realisatie van aparte (kleinere) locaties, maar het realiseren van gebieden en submilieus in het grotere geheel. Deze manier van ordening van het onderwijs, sluit in het algemeen ook aan op de behoefte tot onderwijs- en ruimte-differentiatie, die door het bundelen van functies op één locatie mogelijk wordt.

9. Advies en aanbevelingen

9.1. Samenvatting

De gemeente Steenwijkerland heeft haar Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor het onderwijs geformuleerd, in samenwerking met de betrokken schoolbesturen. Ten aanzien van de huisvestingssituatie van het voortgezet onderwijs richt het overleg zich op een mogelijk alternatief van een unilocatie op de locatie Lijsterbesstraat, naast het scenario dat thans in het IHP is geformuleerd, waarbij het voortgezet onderwijs zou worden gehuisvest op twee locaties, aan de Oostwijkstraat en de Lijsterbesstraat.

Uit toetsing blijkt dat de in het IHP opgenomen investeringsniveaus voor nieuwbouw en renovatie per m2 bruto vloeroppervlak (bvo) van voldoende niveau zijn, wanneer deze de kosten dienen te dekken passend bij de demarcatie van de stichtingskosten. Daarnaast zijn er een aantal locatie-ontwikkelingskosten te verwachten in zowel het twee-locatie-model als het model van de unilocatie.

Om te komen tot een vergelijkbaarheid in kapitaallasten tussen de beide modellen, is het IHP uitgebreid met noodzakelijke ingrepen over de levensduur van de onderwijsgebouwen, gesteld op 40 jaar. Het zo gevormde IHP+ laat daarbij zien dat naast de in het IHP voorziene ingrepen in de toekomst ook rekening gehouden moet worden met renovatie van de bestaande gebouwen aan de Oostwijkstraat. De vergelijking van beide modellen laat zien dat de gemiddelde kapitaallast over 40 jaar van het twee-locatie-model beperkt lager is dan bij het unilocatie-model. Daarentegen wordt duidelijk dat de exploitatie van de onderwijsgebouwen in het geval van een unilocatie beter presteert dan in het twee-locatie-model.

Verschillende financieringsvormen zijn denkbaar, waarbij in dit rapport het klassieke model (met bijdrage schoolbestuur) en het model van doordecentralisatie worden behandeld. Beide modellen zijn mogelijk binnen de kaders van wet- en regelgeving en kunnen – mits goed uitgewerkt – een bijdrage leveren aan het beperken van de kapitaallasten.

Zowel het twee-locatie-model als het model van de unilocatie kennen aandachtspunten op de gebieden van planologie, verkeer, ruimtelijke inpassing en ecologie. Daarin worden geen onoverkomelijke verschillen ervaren; de bestaande gebouwen kennen geen cultuurhistorische waarden die een belemmering zouden kunnen vormen.

De achterblijvende locaties (Stationsstraat en mogelijk Oostwijkstraat) lenen zich voor herontwikkeling tot woningbouw; opbrengsten zijn naar verwachting beperkt, maar kunnen in goede mate bijdragen aan het compenseren van boekwaardeverliezen uit het afstoten en slopen van de huidige onderwijsgebouwen. Alternatieve aanwendbaarheid van de huidige gebouwen wordt als beperkt ingeschat.

De door het onderwijs gewenste beweging naar een unilocatie past bij de breed zichtbare ontwikkeling in het onderwijs, waarbij steeds meer en meer gedacht wordt in termen van inclusie, waarbij leerlingen met een verschillende onderwijsvraag met en van elkaar leren.

9.2. Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek, waarvan de resultaten in dit rapport zijn weergegeven, wordt geadviseerd om bij de besluitvorming omtrent de investeringen in onderwijshuisvesting voor de komende periode, rekening te houden met de lange-termijn-investeringsbehoefte in de huisvesting van het voortgezet onderwijs in Steenwijkerland.

De doorrekening van de verschillende varianten over de levensduur van de gebouwen – zowel in kapitaallasten als in exploitatie voor het onderwijs – laat daarbij zien dat een unilocatie een goed denkbaar en haalbaar alternatief kan zijn voor het IHP. Dit zal vanuit gemeente en schoolbestuur een aanvullende inzet vergen in termen van middelen en organisatie. Gegeven het perspectief is het verder uitwerken daarvan de moeite waard.

10. Bijlagen

10.1. Demarcatielijst investeringskosten voortgezet onderwijs

10.2. Rapportages BRO omgevingsaspecten