

Raadsvoorstel

Vergadering	: 15 december 2015	
Nummer	: Raad	
Datum voorstel	: 24 november 2015	
Portefeuillehouder	: A. Kraijo (078) 770 6004	A.Kraijo@alblasserdam.nl
Primaathouder	: J. Schipper (078) 770 6100	J.Schipper@alblasserdam.nl
Onderwerp	: Vaststellen Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015	
Soort voorstel	: Going-concern	

Samenvatting: De uit 2008 daterende Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs dient te worden aangepast. De belangrijkste redenen hiertoe zijn een vereenvoudiging van de berekening van de ruimtebehoefte, het beperken van de eisen uit het Bouwbesluit en een wetwijziging inzake de overheveling van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen.

Voorstel:

1. Het intrekken van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2008;
2. Het vaststellen van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015.

1. Wat is de aanleiding?

Op grond van artikel 102 van de Wet op het primair onderwijs moet iedere gemeente een Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs hebben. In deze verordening staan de regels die lokaal van toepassing zijn op de huisvesting van de plaatselijke scholen. Bijna alle gemeenten maken daarbij gebruik van de door de VNG in 1997 ontwikkelde gelijknamige modelverordening en de daaropvolgende aanpassingen. De nu voorliggende aangepaste modelverordening is mede tot stand gekomen op basis van inbreng vanuit het landelijk onderwijsveld, is juridisch getoetst door de Adviescommissie Gemeenterecht van de VNG en kan rekenen op de instemming van de PO-Raad (sectororganisatie voor het primair onderwijs).

Tot 2009 volgde onze gemeente genoemde modelverordening, inclusief de diverse aanpassingen. Vanaf die datum hebben wij echter, met instemming van het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO), de door de VNG voorgestelde aanpassingen tijdelijk niet gevolgd. In 2009 waren de schoolbesturen en gemeente namelijk volop bezig met de uitvoering van het 'masterplan brede school Alblasserdam'. Zo werd er gewerkt aan het realiseren van vervangende nieuwbouw/uitbreiding voor de scholen 't Nokkenwiel, Het Palet en Het Kompas (schoolwoningen) en was er sprake van planvorming voor vervangende nieuwbouw/uitbreiding van de hoofdvestiging van de Ds. Beukelmanschool. In het OOGO is toen besloten om eerst de lopende projecten uit het masterplan uit te voeren en pas na afronding daarvan de lokale huisvestingsverordening weer aan te passen aan de landelijke modelverordening. Gelijktijdig de uitvoeringskosten van het masterplan en de (extra) kosten

als gevolg van de gewijzigde modelverordening voor rekening van de gemeente nemen, zou een te groot beslag op de gemeentelijke middelen hebben gelegd.

2. Wat willen we bereiken?

Het intrekken van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2008 en het vaststellen van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015.

3. Wat gaan we daarvoor doen?

Aanpassingen modelverordening (2009, 2010 en 2015)

Sinds 2009 heeft een drietal aanpassingen van de landelijke modelverordening plaatsgevonden. De belangrijkste aanpassing in 2009 was een vereenvoudiging van het ruimtebehoeftemodel. Onder andere werd de ruimtebehoefte niet meer gebaseerd op het aantal groepen/lokalen, maar werd uitgedrukt in m2 bruto vloeroppervlakte x het aantal leerlingen. De vereenvoudiging moest bijdragen aan een betere aansluiting bij de (toenemende) diversiteit in het onderwijs (steeds meer scholen verlaten de klassikale vorm van onderwijs geven), het terugdringen van de regels en administratieve lasten en het terugbrengen van de diverse nadere eisen voor schoolgebouwen uit het Bouwbesluit tot een beperkte set basiseisen. Feitelijk werd het daarmee voor schoolbesturen mogelijk om hun onderwijsgebouwen flexibeler in te delen en beter te laten aansluiten bij hun onderwijskundige concepten. Zouden wij de aanpassing van de landelijke modelverordening in 2009 gevolgd hebben, dan zouden op dat moment een tweetal scholen (Het Kompas en De Schalm) aanspraak hebben kunnen maken op een uitbreiding met respectievelijk 84 m2 en 60m2. Inmiddels wordt de uitbreiding van Het Kompas gerealiseerd, terwijl het huidige leerlingenaantal van De Schalm geen recht meer geeft op uitbreiding.

De aanpassing 2010 betrof met name een aantal wijzigingen die de leesbaarheid van de modelverordening verbeterden en enkele wijzigingen van (drempel)bedragen. Beleidsmatig veranderde er echter niets.

De aanpassing 2015 is het gevolg van een wijziging van de Wet op het primair onderwijs. Deze ingrijpende wijziging betekent voor de gemeenten dat de zorgplicht voor onderhoud en aanpassing van schoolgebouwen per 1 januari 2015 is vervallen. Vanaf die datum ontvangen de schoolbesturen de hiervoor benodigde vergoeding rechtstreeks van het Rijk. Dit is ook de reden dat de herziene verordening terug werkt tot 1 januari 2015.

Waarom (weer) de modelverordening volgen?

De aanpassing 2009 wordt door ons onderschreven. De toegenomen diversiteit in het onderwijs noopt tot eenvoudige, heldere en beperkte huisvestingsregels. Het onderwijskundig concept en niet de eisen van het Bouwbesluit moeten primair de inrichting van een schoolgebouw bepalen. Flexibiliteit en maatwerk zijn daarbij uitgangspunten. De autonomie van schoolbesturen wordt hiermee in positieve zin vergroot. Uiteraard hebben de schoolbesturen vooralsnog te maken met de aanwezige gebouwen, maar bij (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding of aanpassingen (als gevolg van nieuwe, wettelijke voorschriften) aan het schoolgebouw, krijgen schoolbesturen de mogelijkheid om hun schoolgebouwen beter aan te laten sluiten bij hun onderwijsvisie.

De aanpassing 2015 is het gevolg van het vervallen van de wettelijke zorgplicht van gemeenten voor het (buiten)onderhoud en aanpassingen van de schoolgebouwen. Daarin heeft een gemeente geen keuze.

Het niet volgen van de modelverordening zou betekenen dat de gemeente een eigen huisvestingsbeleid met een eigen bekostigingssysteem moet ontwikkelen. Dit zou voor een gemeente van onze omvang niet alleen hoge extra apparaatskosten met zich meebrengen, ons in een uitzonderingspositie plaatsen ten opzichte van de regio, maar bij eventuele juridische procedures ons ook kwetsbaar maken. Daarnaast zou dit ook het OOGO complexer maken. Immers, nu weten de schoolbesturen dat zij ja zeggen tegen een verordening die in

overleg met de eigen (landelijke) achterban tot stand is gekomen, volledig aansluit bij de Wet op het primair onderwijs en 'op hoog niveau' juridisch getoetst is.

Het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)

Met de plaatselijke schoolbesturen is op 6 juli jl. overeenstemming bereikt over de voorliggende verordening. Dat betekent dat, na vaststelling van de verordening, voor alle scholen met ingang van 1 januari 2015 het vereenvoudigde ruimtebehoeftemodel geldt. De vergoeding voor nieuwbouw, vervangende nieuwbouw, uitbreiding en eerste inrichting vindt plaats op basis van normbedragen. Bij uitbreiding van scholen die door de gemeente zijn aangewezen als gemeentelijk monument (Het Kompas) of beeldbepalend pand (De Schalm) en waarvoor aantoonbaar (onder overlegging van een drietal offertes) blijkt dat het normbedrag hierdoor niet toereikend is, wordt de vergoeding vastgesteld op basis van de feitelijke kosten. Een recent voorbeeld hiervan is de uitbreiding van de basisschool Het Kompas.

Maximum en minimum basisruimtebehoefte

In bijlage 3 van de verordening vindt u de berekening van de basisruimtebehoefte. Daarnaast komen scholen met een aanzienlijke gewichtenregeling (op grond van deze regeling krijgt een school extra geld om onderwijsachterstanden weg te werken) in aanmerking voor een toeslag op deze basisruimtebehoefte. De uitkomst van de berekening is tevens gelijk aan de maximale afmeting (bruto vloeroppervlakte) van een school. Wil een schoolbestuur toch een groter schoolgebouw en is daartoe de fysieke mogelijkheid, dan kan een bestuur de gemeente toestemming vragen om meer te mogen bouwen dan de basisruimtebehoefte. De extra bruto vloeroppervlakte en de daaraan gekoppelde extra kosten komen dan wel geheel voor rekening van het schoolbestuur. Wel lopen schoolbesturen daarbij tegen de regel op dat zij geen investeringen in de huisvesting met rijks gelden mogen doen. Vandaar dat de VNG bij het rijk bepleit om dit investeringsverbod op te heffen.

Ook kan een schoolbestuur vragen om kleiner te mogen bouwen dan de basisruimtebehoefte voorschrijft. Hiervoor kunnen diverse redenen aanwezig zijn. De normbekostiging voor nieuwe schoolgebouwen dwingt schoolbesturen tot een sobere bouw. Dit heeft directe relatie met een (te) laag landelijk macrobudget voor de bekostiging van schoolgebouwen. Om toch een kwalitatief hoogwaardig/duurzaam schoolgebouw te realiseren beperkt een schoolbestuur dan de bruto vloeroppervlakte iets. Soms geeft het onderwijskundig concept van een school ruimte om iets krappier en daardoor gelijktijdig iets duurzamer te bouwen. En een andere keer is het puur een exploitatiekwestie of gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden. Het rijk schrijft voor dat de bruto vloeroppervlakte van een basisschool tenminste 3,5 m² per leerling dient te zijn en een vaste voet van tenminste 70 m². Dan gaat het dus om een wettelijke ondergrens. Als een schoolbestuur om moverende redenen besluit om in neerwaartse zin af wijken van de toegestane basisruimtebehoefte, dan kan men later niet alsnog een beroep doen op het hierdoor ontstane verschil. In de toekenningsbeschikking wordt altijd vermeld dat uitgegaan wordt van de normatieve basisruimtebehoefte en niet van de daadwerkelijk gerealiseerde bruto vloeroppervlakte. Een recent voorbeeld hiervan is wederom de basisschool Het Kompas.

Levensduur/vervangende bouw/renovatie

Indien een nieuwe school wordt gebouwd, gaat de verordening ervan uit dat dit gebouw ten minste 60 jaar als volwaardige huisvesting voor het onderwijs kan functioneren. In onze gemeente hebben we vier scholen (Het Kompas, De Schalm, De Boeg en de Ds. Beukelmanschool, locatie Weversstraat) die deze leeftijd inmiddels zijn gepasseerd. Dat betekent echter niet dat deze scholen automatisch voor vervangende bouw in aanmerking komen. Eerst als op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgesteld bouwkundig rapport (conditiemeting) wordt vastgesteld dat onderhoud of aanpassingen niet zullen leiden tot de gewenste levensduurverlening van ten minste 20 jaar, kan een schoolbestuur een beroep doen op vervangende bouw.

Renovatie is volgens de onderwijswetgeving geen voorziening in de huisvesting en komt daarom niet voor in de verordening. De motivatie was dat er geen scherp onderscheid valt te

maken tussen onderhoud, aanpassing en renovatie binnen een algemeen toepasbare regeling. Zo'n onduidelijkheid kan gelden in situaties waarin bestaande panden drastisch worden aangepast, inclusief eventuele nieuwe functies en/of verduurzamingsmaatregelen, zodat ze weer voor lange tijd (minimaal 20 jaar) technisch en functioneel geschikt zijn voor het geven van goed onderwijs. De kosten van zo'n levensduurverlenging komen formeel voor rekening van het schoolbestuur. Omdat echter de gemeente dan veel later geconfronteerd wordt met de kosten van vervangende nieuwbouw, kan het in bepaalde situaties redelijk zijn om afspraken te maken over een eventuele kostenverdeelsleutel. Dergelijke afspraken dienen wel afzonderlijk in een beleidsregel te worden vastgelegd. Binnen het OOGO is afgesproken om hiervoor inderdaad een aparte beleidsregel te ontwikkelen. Of er ook daadwerkelijk zo'n beleidsregel komt hangt af van het feit of er consensus kan worden gevonden over de begrippen redelijk en kostenverdeelsleutel. In de verordening is opgenomen dat het mogelijk is om beleidsregels te maken voor huisvestingszaken die niet bij wet geregeld zijn.

Consequenties nieuwe verordening/korte termijnplanning

Het vervallen van de wettelijke zorgplicht van gemeenten voor het (buiten)onderhoud en aanpassingen van de schoolgebouwen is door ons in goed overleg met de plaatselijke schoolbesturen (via het OOGO) afgewikkeld. Alleen de basisschool 't Nokkenwiel aan het Boerenpad kwam voor een eenmalige (aanvullende) gemeentelijke bijdrage in aanmerking. Door vaststelling van de nieuwe verordening wordt ons lokaal beleid weer in overeenstemming gebracht met de wetgeving op dit terrein.

Vooruitlopend op vaststelling van de nieuwe verordening is reeds toepassing gegeven aan het vereenvoudigde ruimtebehoeftemodel voor de basisschool Het Kompas, dit in het kader van de uitbreiding van het hoofdgebouw.

Verder heeft de basisschool Het Palet vanwege een gestage leerlingentoeename een ruimtetekort van circa 180 m2 bruto vloeroppervlakte. Op basis van de "oude" verordening zou dat circa 50 m2 minder zijn. Het gememoreerde ruimtetekort kan het schoolbestuur opvangen door gebruik te maken van de overcapaciteit van de eveneens onder zijn bestuur vallende basisschool 't Nokkenwiel. Helaas geen ideale situatie, maar wel volgens de geldende spelregels.

Momenteel loopt het initiatief van de Stichting PIT kinderopvang & onderwijs (voorheen SKZ en PCOAZ), die door middel van het samenvoegen van de scholen De Boeg en De Loopplank een Integraal Kindcentrum (IKC) wil ontwikkelen. Hierover wordt u uiterlijk medio 2016 nader geïnformeerd.

Ontwikkelingen in de lokale onderwijshuisvesting/ lange termijnplanning.

Door het vervallen van de bekostiging van het buitenonderhoud wijzigt de jaarcyclus (via de meerjarenonderhoudsplannen) van het huisvestingsprogramma in een cyclus met een lange termijnplanning voor investeringen als gevolg van (vervangende) nieuwbouw of renovatie, uitbreiding en eerste inrichting.

Om inzicht te verkrijgen in de vraag of en zo ja, welke (oudere) scholen in de toekomst in aanmerking komen voor vervangende nieuwbouw dan wel renovatie is het nodig dat we beschikken over eerdergenoemde bouwkundige rapportages NEN 2767. Deze rapportages zijn dan tevens de onderlegger voor het ontwikkelen van een beleidsregel 'renovatie'. Met het opstellen van dergelijke rapportages zijn kosten gemoeid. Deze kosten, geraamd op maximaal circa € 6.000,- exclusief btw, kunnen ten laste worden genomen van het product onderwijs. Zowel de opdracht hiervoor als de kosten zullen in 2016 plaatsvinden. Voor de van Woonkracht10 gehuurde schoolgebouwen en de dit jaar opgeleverde Ds. Beukelmanschool zijn bedoelde rapportages (nog) niet nodig. Dat betekent dat de rapportages zich beperken tot zes schoolgebouwen.

Uitbreiding van scholen op grond van leerlingenaantallen wordt vooralsnog op basis van de leerlingenprognose niet verwacht, althans niet in de zin dat dit niet kan worden opgelost binnen de aanwezige huisvestingscapaciteit. Uiteraard kunnen landelijke of lokale (onderwijs)ontwikkelingen dit beeld in de komende jaren wellicht bijstellen.

4. Wat mag het kosten?

Met het opstellen van de bouwkundige rapportages is een bedrag gemoeid van maximaal € 6.000,-, exclusief btw. Deze in 2016 te maken kosten kunnen ten laste van het product onderwijs worden genomen.

De bouwkundige rapportages zullen een antwoord geven op de vraag of er investeringen noodzakelijk zijn en op welke termijn. De uitkomsten van de rapportages kunnen, indien van toepassing, dan meegenomen worden bij de Perspectiefnota 2017.

5. Communicatie en inspraak

Onderwijshuisvesting is een vast agendapunt in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) met de schoolbesturen. Het OOGO heeft ingestemd met de voorliggende verordening. Daarnaast wordt de verordening gepubliceerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

secretaris



burgemeester



De raad van de gemeente Ablasserdam;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 24 november 2015;

overwegende dat de uit 2008 daterende Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs dient te worden aangepast;

B E S L U I T:

1. Het intrekken van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2008;
2. Het vaststellen van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015.

Ablasserdam, 15 december 2015
De raad voornoemd,

griffier

voorzitter