



Voorstel aan : Gemeenteraad van 27 november 2017
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 13 november 2017
Nummer : 50
Onderwerp : Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haren 2018
Bijlage(n) : 1. Concept 'Verordening voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Haren 2018'.
2. Concept verslag OOGO d.d. 19 september 2017;
3. Zienswijze O2G2;
4. Zienswijze Stichting Baasis;
5. Zienswijze Stichting basis inclusief reactie
6. Concept raadsbesluit
Steller advies : K. Beimers

Samenvatting : De huidige verordening voorzieningen huisvesting onderwijs uit 2004 is verouderd en moet worden aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving. Door het vaststellen van de nieuwe verordening heeft de gemeente Haren weer een verordening die is gebaseerd op de nieuwste wet- en regelgeving en past bij de huidige trend dat scholen zelf bepalen hoe zij hun ruimtes inrichten.

Voorgestelde beslissing : De 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Haren 2018' vast te stellen en inwerking te laten treden op 1 januari 2018 en om gelijktijdig de 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Haren 2004' in te trekken.

Nee Ja

Dit besluit behoeft goedkeuring van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen op grond van artikel 21, eerste en tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling. Het besluit treedt pas in werking als het is goedgekeurd.

Inleiding

De Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Haren 2004 is verouderd en moet worden aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving. Als basis voor de nieuwe verordening, eenvoudigweg ook wel verordening onderwijshuisvesting genoemd, is de modelverordening van de VNG genomen net als bij de huidige verordening. Deze modelverordening is getoetst aan onderwijs wet- en regelgeving en wordt door bijna alle gemeenten als uitgangspunt genomen.

Nieuw is dat in de modelverordening niet langer de bekostiging van gymlokalen voor het primair en speciaal onderwijs is opgenomen. Hiervoor heeft de VNG een aparte beleidsregel opgesteld. Wij hebben op basis van artikel 4.82 van de Algemene Wet Bestuursrecht deze beleidsregel inmiddels vastgesteld.

Vooruitlopend op de vaststelling van de nieuwe verordening onderwijshuisvesting hebben we besloten, in overleg met de schoolbesturen, het IHP 2018-2021 aan te laten sluiten op de nieuwe verordening.

Noodzaak wijziging 'Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs'

Op grond van een wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op de Expertise Centra (WEC) heeft de gemeente per 1 januari 2015 niet langer de zorgplicht voor aanpassing en onderhoud van schoolgebouwen voor het primair onderwijs. Deze verantwoordelijkheid ligt vanaf dan bij het bevoegd gezag van de betreffende school. Voor het voortgezet onderwijs is dat al de bestaande situatie sinds 2005.

Het schoolbestuur is en blijft verantwoordelijk voor het instandhouden van het schoolgebouw. De onderwijshuisvesting blijft, ook na het vaststellen van de voorgestelde nieuwe verordening onderwijshuisvesting, een gedeelde verantwoordelijkheid van schoolbesturen en gemeenten. Zo blijft de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging van onder andere nieuwbouw, uitbreiding en eerste inrichting onderwijsleerpakket of meubilair.

Daarnaast is de berekeningssystematiek voor het bepalen van de ruimtebehoefte gewijzigd. In 2008 heeft de VNG een nieuwe systematiek voor het berekenen van de ruimtebehoefte ingevoerd. Concreet betekent dit dat bij recht op uitbreiding of nieuwbouw niet meer in lokalen wordt gerekend maar in m² waarbij een minimum geldt van 70m². Met instemming van de schoolbesturen is destijds besloten deze nieuwe berekeningssystematiek niet over te nemen. Het onderwijs is in de loop der jaren echter veranderd. Met de nieuwe berekeningssystematiek is er meer ruimte en vrijheid voor scholen om hun schoolgebouw naar wens in te richten. Het gegeven van een gang met lokalen is niet meer de meest gebruikelijke vorm in deze tijd. Scholen moderniseren en passen hun inrichting hier op aan.

Vertaling van modelverordening naar Harense verordening

De modelverordening onderwijshuisvesting van de VNG is zoals gezegd als basis genomen. Dit geldt ook voor omliggende gemeenten. Er is bekeken hoe zij hun verordening onderwijshuisvesting hebben opgesteld omdat enkele schoolbesturen zowel een school in deze gemeenten als in de gemeente Haren hebben.

De modelverordening bestaat uit wetsartikelen, bijlagen en een toelichting op de artikelen en bijlagen. De modelverordening is aangepast aan de Harense situatie. Zo is de aanwezigheid van voortgezet- en speciaal onderwijs in onze gemeente opgenomen. De modelverordening biedt ook een aantal keuzes. Deze keuzes zijn:

- het wel of niet hanteren van de VNG-normvergoeding;
- het wel of niet inzetten van een voorbereidingskrediet voor een aanbestedingsgereed bouwplan;
- het vaststellen welke beslis- of indieningstermijnen worden gehanteerd;
- hoe de noodzaak voor vervangende nieuwbouw wordt bepaald;
- het wel of niet inzetten van leegstand voor educatieve, maatschappelijke, culturele of recreatieve doeleinden;
- de maximale afstand van toewijzing van leegstaande onderwijsruimten.

Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)

De concept verordening is besproken met de schoolbesturen. Dit zogenaamde OOGO is gehouden op 23 september 2017 waar alle schoolbesturen hun zienswijze op de concept verordening onderwijshuisvesting konden geven. Na het OOGO hebben de schoolbesturen nog een week de tijd gehad om hun zienswijze eventueel schriftelijk aan te leveren.

Stichting Baasis en O2G2 hebben hun hun zienswijze schriftelijk aangeleverd. De beide schriftelijke zienswijzen en het concept-verslag van het OOGO zijn als bijlage bijgevoegd. De schoolbesturen zijn voor het grootste deel akkoord met de voorgestelde inhoud van de verordening. Stichting Baasis geeft daarbij aan dat het goed is dat de huidige verordening wordt aangepast aan de nieuwe inzichten en de groepen-systematiek wordt losgelaten. De zienswijzen van de schoolbesturen bevatten punten die in twee categorieën zijn in te delen. De eerste categorie betreft punten die betrekking hebben op onderdelen in de modelverordening waarin de gemeente een keuze heeft en dus af kan wijken van de modelverordening. De andere punten hebben betrekking op de tekst van de modelverordening op zich. Omdat de modelverordening van de VNG als uitgangspunt is gekozen zijn de zienswijzen uit de eerste categorie meegenomen in de besluitvorming maar de overige punten niet. Hiermee blijven we zo dicht mogelijk bij de basis van de modelverordening. Als antwoord op de schriftelijke reactie van Stichting Baasis is per punt aangegeven in welke categorie deze punten vallen en dus wel of niet zijn meegenomen in de besluitvorming.

In onderstaande paragrafen staan de voorgestelde besluitpunten, inclusief de zienswijzen van de schoolbesturen, op de onderdelen van de verordening waarin wij een keuze hebben.

1. Normbedragen van de VNG

De schoolbesturen zijn van mening dat de normbedragen niet voldoende zijn om sober en doelmatig een schoolgebouwen te kunnen bouwen. Zij geven aan dat diverse onderzoeken bevestigen dat dit inderdaad zo is. Er is bijvoorbeeld een stijging van bouwkosten door toename van kwaliteitseisen en door een structurele en conjuncturele stijging van de bouwkosten. Daarnaast zijn de normbedragen de afgelopen jaren (behalve het jaar 2016) gedaald waardoor de krapte nog groter is geworden.

Wij zijn ons bewust van deze discussie maar wacht naderende berichtgeving van de VNG hierover af. De VNG is van plan per 2019 de normvergoeding te verhogen, vanwege het ontstane verschil tussen normkosten en werkelijke kosten. De aankondiging daarvan hopen we dit jaar nog te krijgen. Na bijstelling van de normvergoeding kan het normbedrag in de verordening worden bijgesteld.

In de verordening is meegenomen dat wanneer uit de aanbesteding blijkt dat het normbedrag niet toereikend is, wij hierover in gesprek kunnen gaan met het schoolbestuur om tot een oplossing te komen. Het handhaven van normbedragen geeft dus wel de ruimte om eventueel meer te doen, maar niet de plicht om standaard meer te doen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wensen van de schoolbesturen.

Bovenstaande komt ook overeen met het advies van de VNG om de normbedragen te hante- ren en tot maatwerk oplossingen te komen bij bouwplannen. De gemeenten Groningen en Tynaarlo hebben ook voor het opnemen van de VNG normbedragen gekozen maar gaan in de praktijk ook met de schoolbesturen in overleggen over het aanpassen van de normvergoeding op basis van reële kosten.

2. Voorbereidingskrediet

In de modelverordening is er de keuze om voorbereidingskrediet op te nemen. Als voorbeeld wordt een percentage aangegeven van 8% van de geraamde investering. Het voorbereidingskrediet wordt ingezet voor het uitwerken van een aanbestedingsgereed bouwplan. Het voorbereidingskrediet wordt in mindering gebracht op het later toegekende investeringskrediet. Voorwaarde voor toekenning van voorbereidingsbudget is dat er een principebesluit is genomen over de realisatie van het plan.

Net als in de huidige verordening is het voorstel om weer de mogelijkheid op te nemen dat schoolbesturen een voorbereidingskrediet kunnen krijgen. Voordeel is dat wij hierbij meer sturing hebben op planrealisatie en de realisatie van het bouwplan wordt bespoedigd. O2G2 heeft aangegeven dat in plaats van een percentage van het verwachte investeringskrediet zij de voorkeur hebben voor het vaststellen van een maatwerkbedrag als voorbereidingskrediet. Uit de praktijk blijkt dat het vaststellen van een percentage als voorbereidingskrediet weinig maatgevend is. Voor een groter bouwproject is een voorbereidingskrediet procentueel gezien nogal eens lager dan bij een kleiner project. Wij stellen u dan ook voor in te stemmen met de zienswijze van O2G2 en het percentage te veranderen in maatwerkbedrag.

3. Besluit- en indieningstermijnen

De schoolbesturen zijn op één datum na akkoord gegaan met de besluit- en indieningstermijnen die in de concept verordening zijn opgenomen. O2G2 heeft de wens uitgesproken om voor het definitief vaststellen van het gymrooster niet 1 maart als uiterste beslisdatum te nemen.

Het gymrooster moet jaarlijks medio mei bekend moet zijn voor het goed kunnen inroosteren van de sportverenigingen. Om dit te kunnen halen stel ik voor O2G2 tegemoet te komen en de definitieve vaststelling van het gymrooster uit te stellen tot 1 mei.

4. Noodzaak vervangende nieuwbouw

In de modelverordening is opgenomen dat er sprake is van de noodzaak voor vervangende nieuwbouw als een schoolgebouw valt in categorie 5 van de NEN 2767 norm. Van categorie 5 is sprake wanneer het verouderingsproces van het schoolgebouw niet meer te keren is. Het schoolbestuur van het Carmelcollege geeft aan dat een goede huismeester wordt gestraft omdat bij het goed beheren van een schoolgebouw categorie 5 niet wordt bereikt en er dus geen sprake is van noodzaak voor vervangende nieuwbouw. In het verlengde hiervan heeft Stichting Baasis de vraag gesteld waarom de gemeente Haren niet net als de gemeente Tynaarlo de noodzaak voor vervangende nieuwbouw bepaalt op basis van een levensduur van het schoolgebouw van 40 jaar.

Het schoolbestuur en wij hebben beide belang bij een goed schoolgebouw. Er wordt periodiek door ons een inspectie van de schoolgebouwen uitgevoerd om de staat van het onderhoud in kaart te brengen. Dit kan aanleiding geven tot nader overleg met een schoolbestuur. Hiermee wordt voorkomen dat de conditie van een schoolgebouw zakt naar niveau 5 zonder dat dit al eerder is gesignaleerd.

O2G2 stelt voor om in plaats van de NEN-norm een 'zorgvuldige afweging kosten nieuwbouw versus renovatie/onderhoud' in de verordening op te nemen. De wetgeving biedt op dit moment nog geen wettelijk kader voor de mogelijkheid van renovatie. De verwachting is dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn. Om hier niet op vooruit te lopen is het voorstel om de zienswijze van O2G2 niet over te nemen maar bij het recht op vervangende nieuwbouw de mogelijkheid voor renovatie wel mee te nemen. Voorstel is dan ook om conform de modelverordening de noodzaak van vervangende nieuwbouw te laten bepalen door een conditieniveau 5 volgens de NEN 2767 vast te stellen en deze op te nemen in de conceptverordening.

O2G2 geeft aan dat zij, omdat bij nieuwbouw sprake is van flexibele, circulaire toekomstgerichte bouw, de termijn voor permanente bouw van 60 jaar te optimistisch vinden. De afschrijvingstermijn voor gebouwen die de gemeente hanteert is 50 jaar. Om tegemoet te komen aan de wens van O2G2, waarbij we vasthouden aan onze afschrijvingstermijn, stel ik u voor de termijn van 50 jaar in de verordening over te nemen. Hiermee gaan we ervan uit dat bij nieuwbouw, door de keuze van het ontwerp en de aard van de constructie en materialen, de ruimte voor de huisvesting van onderwijs voor ten minste 50 jaar als volwaardige huisvesting voor het onderwijs kan functioneren.

5. Medegebruik en verhuur

In hoofdstuk 4 van de modelverordening wordt gesproken over het in medegebruik geven of verhuren van ruimte voor onderwijs of educatie of voor culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden. Medegebruik voor onderwijs of educatie is tot nu toe in de gemeente Haren niet toegepast en heeft ook niet de voorkeur. De keuzevrijheid van ouders voor de school naar wens heeft de voorkeur. Mocht echter de noodzaak hiervoor aanwezig zijn dan kan hierover overleg worden gevoerd met de betreffende schoolbesturen en hiertoe besloten worden.

De ontwikkeling van Integrale Kindcentra (IKC) staat landelijk volop in de belangstelling. Stichting Baasis heeft ook belangstelling voor deze ontwikkeling en wil hierover met andere schoolbesturen in overleg. In het concept IHP 2018-2021 is over IKC-ontwikkeling ook een paragraaf opgenomen. Strekking hiervan is dat IKC ontwikkeling mogelijk is wanneer er sprake is van leegstand in een onderwijsgebouw.

Huisvesting van kinderopvang is geen taak van ons. We hebben geen zorgplicht in het realiseren van huisvesting voor commerciële partijen als een kinderopvang. Voorstel is om als er sprake is van leegstand in een onderwijsgebouw met schoolbesturen hierover in overleg te gaan. Hierbij moet worden voorkomen dat wij een financieel risico lopen.

Bovenstaande betekent dat in de concept verordening onderwijshuisvesting niet de mogelijkheid voor extra m2 ten gunste van IKC-ontwikkeling is opgenomen.

In het geval van medegebruik voor onderwijs in bijlage 1 van de modelverordening wordt gesproken over een afstandscriterium. De schoolbesturen gaan akkoord met het afstandscriterium welke in de modelverordening staat dat wanneer leegstaande onderwijsruimte wordt toegewezen aan een andere school de afstand tussen beide scholen maximaal 2 kilometer mag zijn gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare of veilige weg.

Overige punten uit de zienswijzen

Zoals eerder genoemd zijn er door de schoolbesturen opmerkingen gemaakt over de concept verordening over onderdelen waarin de modelverordening geen keuze biedt. O2G2 wil bijvoorbeeld graag zien dat het begrip 'semipermanente bouw' in artikel 1 wordt gewijzigd van 'minstens' 15 jaar naar 'ten hoogste' 15 jaar. Omdat we de modelverordening als uitgangspunt willen gebruiken stellen wij u voor deze suggestie van O2G2 niet over te nemen. Ook Stichting Baasis heeft zijn zienswijze schriftelijk ingediend. In bijlage 6 is de zienswijze van Stichting Baasis aangevuld met een reactie. Wij stellen u voor om in te stemmen met de reacties op de zienswijze van Stichting Baasis.

Arhi toezicht

Na vaststelling van de verordening onderwijshuisvesting is er sprake van nieuw beleid. Ten opzichte van de huidige verordening wijzigt de vergoeding voor nieuwbouw of uitbreiding. Immers de nieuwe berekeningssystematiek is gebaseerd op vierkante meters in plaats van aantal groepen. Op basis hiervan is dit raadsbesluit Arhi-plichtig.

Samenvattend

U bent bevoegd tot het vaststellen en intrekken van verordeningen. Omdat er een nieuwe verordening moet worden vastgesteld moet de huidige verordening worden ingetrokken. Door het vaststellen van de nieuwe verordening hebben wij weer een verordening die is gebaseerd op de nieuwste wet- en regelgeving en past bij de huidige trend dat scholen zelf bepalen hoe zij hun ruimtes inrichten. Met de berekeningssystematiek van de VNG worden schoolbesturen flexibeler bij de inzet van de beschikbare vierkante meters.

De nieuwe verordening treedt na vaststelling in werking op 1 januari 2018 en zal worden gepubliceerd op de website overheid.nl.

Haren, 13 oktober 2017

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,
secretaris

P. van Veen,
burgemeester