

ICS

ADVISEURS

gm gemeente
gooisemeren

Visie onderwijshuisvesting

Gemeente Gooise Meren

Opdrachtgever
Gemeente Gooise Meren

Referentienummer
2220454

Datum
17 mei 2023

Auteur(s)
Leonoor Clemens

1. Inleiding

Ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting in de gemeente Gooise Meren vragen om nieuwe kaders en een nieuw perspectief. De gemeente Gooise Meren kiest ervoor om hierbij – mede vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheid – de regie te nemen door het laten actualiseren van een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor en samen met de schoolbestuurders van het basis-, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Met het te actualiseren IHP sluiten we aan bij de termijnen volgens het wetswijzigingsvoorstel. Hierin heeft het IHP een scope van 16 jaar en wordt het investeringsprogramma voor de eerste 4 jaar vastgelegd. In het nieuwe IHP voor de gemeente Gooise Meren maken we daarom een doorkijk naar 2040, waarbij we tenminste de projecten uit het huidige IHP (her)definiëren. Het IHP geeft houvast aan hoe om te gaan met investeringen in gebouwen voor onderwijs opdat er in de gemeente Gooise Meren een duurzame en gezonde onderwijsomgeving verder gerealiseerd en voortgezet kan worden. Een belangrijk vertrekpunt voor het ontwikkelen van een toekomstbestendig IHP is het formuleren van een gedragen visie op de onderwijshuisvesting.

In een gezamenlijke bijeenkomst waar verschillende gemeentelijke disciplines, de schoolbesturen en een afvaardiging van de kinderopvang aan deelnamen is er op tal van thema's een visie geformuleerd. Hierbij is naast het formuleren van een visie ook nagedacht over de implementatie van de visie en de kaders die van belang zijn voor het IHP. Onderliggend document bevat de uitwerking van deze bijeenkomst op de volgende thema's:



2. Visie op onderwĳshuisvesting

2.1 Duurzaam en gezond

Duurzaamheid en gezondheid is een belangrijk thema bij het creëren van toekomstbestendige onderwĳshuisvesting. In het Klimaatakkoord zijn concrete doelstellingen geformuleerd voor het reduceren van de CO₂-emissie. Voor 2030 is het streefdoel een reductie van 55% (t.o.v. 1990) en voor 2050 is een hard einddoel van een reductie van 95% afgesproken. In het kader van deze energietransitie is het tevens het doel om in 2050 volledig aardgasvrij te zijn. Daarnaast geeft het Programma van Eisen Frisse Scholen¹ duidelijke richtlijnen ten aanzien van luchtkwaliteit, temperatuur, comfort, licht en geluid in schoolgebouwen. De normen uit het bouwbesluit zijn vergelijkbaar met Frisse Scholen Klasse B.

De onderwĳsportefeuille in Gooise Meren moet aan deze eisen gaan voldoen. Gemeente en schoolbesturen hebben nog 27 jaar de tijd om dit te bereiken. Voor nieuwbouw en bestaande bouw wordt op verschillende manieren met de landelijke klimaateisen omgegaan. Onderstaand wordt voor zowel voor nieuwe als bestaande bouw beschreven hoe wordt bijgedragen aan het realiseren van duurzame en gezonde onderwĳsgebouwen.

2.1.1 Nieuwe gebouwen

Onder nieuwe gebouwen worden de schoolgebouwen verstaan die opgenomen zijn/worden in het IHP en binnen een afzienbare tijd een grootschalige ingreep krijgen in de vorm van nieuwbouw of renovatie. Het doel van de ingreep is het verhogen van de kwaliteit en levensduur van het gebouw.

Het is de ambitie om bij nieuwe schoolgebouwen maximaal bij te dragen aan de verduurzamingsopgave. Het streven is, daar waar dat haalbaar blijkt, te gaan voor Nul-op-de-meter. Dit houdt in dat zowel het gebouw- als gebruiksgebonden energieverbruik nul is en daarmee ook de CO₂-emissie. Op het gebied van gezondheid is het streven minimaal Frisse Scholen Klasse B te behalen en waar mogelijk, of op onderdelen, Frisse Scholen Klasse A. Voor de projecten in het IHP vormt deze ambitie het uitgangspunt.



Duurzaam bouwen heeft een educatief karakter. Schoolbesturen zien het als hun rol om dit aan de leerlingen over te brengen en duurzame maatregelen zichtbaar te maken. Zij zien tevens kansen om leerlingen te betrekken bij het duurzame en mogelijk circulair ontwerp van het schoolgebouw.

¹ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2021/06/PvE-Frisse-Scholen-2021.pdf>

Voorstel IHP

De gemeente en schoolbesturen dragen gezamenlijk bij aan het behalen van deze ambitie. De gemeente bekostigt het wettelijke deel (nu nog BENG en Frisse Scholen B). Binnen dit budget wordt per project bekeken op welke onderdelen Frisse Scholen Klasse A behaald kan worden.

Om de ambities financieel haalbaarder te maken is het voorstel de afschrijftermijn te verlengen. De gemeente en schoolbesturen willen zo duurzaam mogelijk bouwen. Binnen de huidige voorraad schoolgebouwen vindt vervanging gemiddeld genomen pas na ruim 50 jaar plaats. Materialen uit deze gebouwen hebben in de huidige markt nog een zekere waarde. Het is daarmee verantwoord om de afschrijftermijn van nieuwe gebouwen te verlengen van 40 naar 50 jaar.

Onderzocht wordt of de stap van BENG naar ENG of Nul-op-de-meter te realiseren is met een schoolbestuurlijke bijdrage. Uitgangspunt is dat de schoolbesturen deze eenmalige bijdrage kunnen dekken uit de besparing van de energielasten, (rijks)subsidies en het meerjaren onderhoudsplan (MJOP). In basis draagt het schoolbestuur hier zelf aan bij of sluit hiervoor een lening af bij de gemeente. In een businesscase wordt de haalbaarheid van deze aanvullende bijdrage onderzocht en onderbouwd. Bij het opstellen van de businesscase wordt een gemeentelijke collega vanuit de energietransitie betrokken.

Bij projecten worden ook de kansen benut om klimaatadaptatie te integreren. Door middel van een scan wordt in beeld gebracht welke maatregelen er op de specifieke locatie mogelijk zijn om hittestress en wateroverlast tegen te gaan en de biodiversiteit te vergroten.

2.2 Bestaande bouw

Onder bestaande bouw vallen de gebouwen die binnen de looptijd van het huidige IHP (ca.10 jaar) in stand worden gehouden. Hoewel deze gebouwen geen grootschalige ingreep krijgen is ook voor deze categorie nagedacht over hoe kan worden bijgedragen aan de verduurzaming en het verbeteren van het binnenklimaat in lijn met de landelijke klimaatdoelen. Over 27 jaar dienen namelijk alle gebouwen CO₂ neutraal te zijn.

Binnen de huidige regelgeving is het schoolbestuur verantwoordelijk voor het in stand houden en onderhouden van het schoolgebouw. Zij stellen hiervoor een MJOP op. Het schoolbestuur is tevens verplicht om de Erkende Maatregelen (Wet Milieubeheer) uit te voeren. Dit betreft duurzame maatregelen met een terugverdientijd van minimaal 5 jaar. Voor het onderhouden en het uitvoeren van de Erkende Maatregelen zet het schoolbestuur haar materiële instandhoudingsvergoeding in. Deze regeling blijft gehandhaafd. Toch vraagt het behalen van de doelstellingen uit het klimaatakkoord om aanvullende maatregelen. Hieronder is een voorstel opgenomen hoe hiermee om te gaan.

Duurzaam en gezond Bestaad



Voor alle gebouwen die niet in het IHP staan onderzoeken we hoe we kunnen verduurzamen en het binnenklimaat verbetert kan worden. Schoolbesturen en gemeente dragen hier gezamenlijk aan bij

Voorstel IHP

Doorgaans komen schoolgebouwen in aanmerking voor vervanging (nieuwbouw of renovatie) bij een leeftijd van circa 40-50 jaar. Dit zou betekenen dat alle schoolgebouwen die momenteel ouder zijn dan 25 jaar voor of uiterlijk in 2050 worden vervangen voor een CO₂ neutraal schoolgebouw. Voor alle schoolgebouwen kan door middel van een scan inzichtelijk worden gemaakt welke duurzame maatregelen er, aanvullend op het activiteitenbesluit, haalbaar zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende categorie gebouwen.

- Leeftijd 25 jaar of ouder: Voor deze gebouwen is het aannemelijk dat er binnen afzienbare tijd (ca. 15 jaar) d.m.v. nieuwbouw of renovatie de CO₂-uitstoot wordt gereduceerd. Met een **light scan** wordt inzichtelijk gemaakt welke duurzame maatregelen binnen de resterende levensduur van het gebouw haalbaar zijn. Voor gebouwen die binnen nu en 5 jaar in het IHP staan wordt geen scan uitgevoerd.
- Leeftijd jonger dan 25 jaar: Deze gebouwen verwachten noch binnen het huidige IHP noch voor 2050 een grootschalige ingreep. Een **uitgebreide scan** maakt inzichtelijk welke maatregelen zorgen voor een substantiële CO₂-reductie voor deze categorie gebouwen.

Het uitvoeren van een scan is geen verplichting, maar een faciliteit richting de scholen. De schoolbesturen nemen zelf het initiatief tot het uitvoeren van een scan.

De gemeente bekostigt deze scan (besluit gemeenteraad). We maken in het IHP inzichtelijk voor welke gebouwen een scan noodzakelijk is en om welke investering dit gaat.

Indien de uitkomsten van de scan aanleiding geven tot het doorvoeren van maatregelen zijn de schoolbesturen in principe verantwoordelijk voor de bekostiging daarvan. De besparing op de exploitatielasten (incl. het effect op onderhoud) vormt de dekking voor de investering. Een businesscase moet uitwijzen of de maatregelen daadwerkelijk op basis van een exploitatievoordeel door het schoolbestuur te bekostigen zijn. Het uitvoeren van de maatregelen wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan natuurlijke momenten in het MJOP.

2.3 Circulair

Het streven naar een toekomstbestendige samenleving vraagt om een bewust en verantwoordelijk gebruik van grondstoffen. De ontwikkeling naar een circulaire economie, een economie zonder verspilling van grondstoffen en uitputting van de hulpbronnen van de aarde, vormt hiervoor de basis. Nederland wil in 2050 een volledig circulaire economie zijn². Het realiseren en gebruiken van schoolgebouwen maakt integraal onderdeel uit van de ontwikkeling naar een circulaire economie en levert hieraan een bijdrage.

Gemeente en schoolbesturen zien diverse kansen om circulariteit te integreren in projecten, maar ook in het gebruik van de schoolgebouwen. Circulaire principes worden zoveel mogelijk toegepast binnen bouwprojecten. We zetten in ieder geval in op hergebruikte materialen, biobased grondstoffen en demontabele bouwmethodes. Ook in het gebruik van ruimte komt de circulaire gedachte tot leven. Hier denken we al over na in de definitiefase van het project.



² Nederland Circulair in 2050 – Rijksoverheid <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050>

Om een circulair gebouw en -gebruik te realiseren wordt bij ieder project een team samengesteld van adviseurs, architecten en aannemers die ervaring hebben met circulair bouwen. Ook wordt er in de voorbereidingsfase voldoende tijd ingeruimd om de circulaire principes te vertalen naar een haalbaar ontwerp. Bij circulair bouwen behouden de gebouwen een zekere restwaarde, omdat bouwmaterialen na een levenscyclus herbruikbaar zijn. Materialen krijgen een toekomstwaarde. Daarmee wordt het mogelijk om de investering niet volledig naar nul af te schrijven.

Voorstel IHP

De gemeente ondersteunt circulair bouwen en zoekt naar extra investeringsruimte. Circulair bouwen geeft een extra impuls aan de levensduur en de restwaarde van het gebouw. Met circulair bouwen ben je nog beter in staat de restwaarde van materialen te waarborgen door onder andere demontabele verbindingen te maken. De termijn waarover de investering wordt afgeschreven kan daarmee met 10% extra worden verlengd. In het IHP hanteren we een afschrijftermijn van 55 jaar voor nieuwe circulaire projecten. Het bouwbudget wordt daarop aangepast. Voorwaarde is dat gebouwen aantoonbaar circulair worden opgeleverd, o.a. door het opstellen van een materialenpaspoort. De verdere voorwaarden voor circulaire projecten worden nader uitgewerkt.

2.4 Renovatie

Renovatie is een actueel thema, maar vooralsnog hanteert de (onderwijs)wet het begrip renovatie niet. PO-Raad, VO-Raad en VNG hebben recent de minister geadviseerd om renovatie een formele status te geven en een wetwijziging wordt momenteel voorbereid. Het is de ambitie om, vooruitlopend op de aanstaande wetwijziging, in het IHP, naast de in de verordening opgenomen voorzieningen 'nieuwbouw' en 'uitbreiding' uitgangspunten op te nemen ten aanzien van de oplossingsrichting 'renovatie'.

Gemeente en schoolbesturen zien renovatie als een gelijkwaardig alternatief voor (vervangende) nieuwbouw. Een renovatie wordt alleen dan toegepast als aan dezelfde eisen voor nieuwbouw kan worden voldaan (zie hoofdstuk 2.1.1.), waarbij de volgende zaken worden gewaarborgd:

- Er wordt een afweging gemaakt tussen de klimaat effecten van verbeterde energieprestaties van het gebouw enerzijds, versus de klimaat effecten die het realiseren van het project (nieuwbouw of renovatie) zelf met zich meebrengen;
- Eventuele monumentale kwaliteit van het gebouw en de waarde van het gebouw in zijn omgeving wordt meegewogen. In de businesscase wordt de afschrijftermijn in combinatie met de investering voor de renovatie van een monumentaal gebouw integraal afgewogen.



Voorstel IHP

In het IHP wordt gerekend met één investeringsbudget voor zowel renovatie als (vervangende) nieuwbouw. De ruimtebehoefte voor nieuwbouw vormt de basis voor de indicatieve investeringskosten, waaruit ook een renovatie bekostigd kan worden. De afweging voor nieuwbouw of renovatie wordt gemaakt na het opstellen van het IHP, in een businesscase. In de businesscase wordt de haalbaarheid van renovatie ten opzichte van nieuwbouw nader onderzocht op basis van een technische, functionele, ruimtelijke en financiële verkenning, met aandacht voor de impact die renovatie of nieuwbouw heeft op het milieu/klimaat. Indien bij renovatie dezelfde kwaliteit als bij nieuwbouw wordt behaald is de afschrijftermijn voor renovatie gelijkwaardig aan de afschrijftermijn voor nieuwbouw.

2.5 Flexibel

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de vraag naar onderwijshuisvesting. Binnen de gemeentegrenzen van Gooise Meren is er sprake van grootschalige woningbouw, met een toename van het aantal leerlingen als gevolg. Ook zorgt de oorlog in Oekraïne voor een grotere toestroom aan nieuwkomers waar, in de vorm van ISK of een taalklas, onderwijs aan geboden wordt.

Om in te spelen op groei en krimp en mogelijke veranderingen in het gebruik is het de ambitie om flexibele onderwijshuisvesting te realiseren. Flexibele schoolgebouwen zijn gebouwen die eenvoudig aanpasbaar zijn aan een veranderende ruimtevrage. Het zijn gebouwen die over ruimten beschikken die voor verschillende doeleinden kunnen worden ingezet en waar verschillende gebruikers multifunctioneel gebruik van maken. Dit vraagt om een flexibele inrichting en het mogelijk maken van dubbel gebruik.



Het realiseren van flexibele onderwijshuisvesting vraagt na het IHP, in de planvormingsfase, rekening te houden met:

- De toekomstige uitbreidbaarheid van het gebouw. Dit kan in de vorm van een grondgebonden aanbouw of als verdieping op het bestaande gebouw. In ruimtelijk-planologische zin dient hier rekening mee gehouden te worden, door in het bestemmingsplan en bij het bepalen van het terrein oppervlak te anticiperen op een toekomstige uitbreiding.
- De toekomstige (interne) aanpasbaarheid. Denk hierbij aan flexibele indeelbaarheid van het gebouw. Hierbij dient onder andere aandacht te zijn voor een passend installatieconcept. Modulaire bouwmethoden, waarbij gewerkt wordt met gestandaardiseerde en demontabele onderdelen, worden als een kans gezien;
- De mogelijkheid het schoolgebouw in de toekomst te transformeren naar een andere functie, zonder de bruikbaarheid van het gebouw voor het onderwijs teniet te doen.

2.6 Standaardisatie

Nederland staat voor een enorme opgave rond onderwijshuisvesting. Een groot deel van de gebouwen voor funderend onderwijs (po en vo) is sterk verouderd, slecht geventileerd en niet duurzaam. Zeker nu de bouwbudgetten onder druk staan is het zaak slimmer te bouwen, met meer kwaliteit voor hetzelfde geld. Standaardisatie kan daar een oplossing voor bieden. Vanuit de PO-raad, VO-raad en RuimteOK worden verschillende handreikingen gedaan³.

Standaardisatie wordt in Gooise Meren onder andere gezien als een middel om flexibiliteit te realiseren. Op wijkniveau wordt bekeken of er een combinatie van scholen te maken valt, met als doel flexibeler met de aanwezige capaciteit om te gaan. Verder worden de kansen voor standaardisatie met name gezien in de processen. Het standaardiseren van procesonderdelen kan leiden tot kortere doorlooptijden wat een beter beheersbaar en betaalbaar proces oplevert. Het werken met vaste formats voor onder andere businesscases, Programma van Eisen, overeenkomsten en selectieprocedures is hierin een eerste stap.



³ Standaardisatie: beter bouwen binnen budget, november 2022

<https://www.poraad.nl/werkgeverschap/onderwijshuisvesting/standaardisatie-beter-bouwen-binnen-je-budget>

Voorstel IHP

Bij de uitvoering van de in het IHP voorgestelde projecten gaan de partijen aan de slag met het standaardiseren van procedures en processen. De bouwheer, in basis het schoolbestuur, neemt deze taak op zich. Na het doorlopen van het bouwtraject wordt geëvalueerd welke onderdelen gestandaardiseerd kunnen worden voor daaropvolgende projecten.

2.7 Verbreding

De schoolbesturen en de gemeente hebben het streven om een bereikbaar aanbod van kindvoorzieningen te realiseren. Dit doen we door intensieve samenwerkingen aan te gaan met opvang, zorg, sport en cultuur. Verschillende partijen rondom om het kind werken samen aan een stabiele, intellectuele, persoonlijke en sociale groei van kinderen van 0 – 14 jaar en mogelijk ouder. Dit kan in de vorm van integrale kindcentra (IKC), maar hoeft niet altijd onder één dak te worden georganiseerd. De samenwerking tussen opvang, primair- en voortgezet onderwijs vindt per locatie plaats op basis van een eenduidige pedagogische visie waarin de ontwikkeling van het kind centraal staat. Op basis van lokale behoeften kan het aanbod aan kindvoorzieningen worden verbreed met zorg en/of ondersteuning voor kinderen en ouders.

De school is in veel gevallen een ankerpunt in de wijk. Het streven is het schoolgebouw en het plein, waar mogelijk, breder in te zetten voor maatschappelijke en wijkgerichte doeleinden. Het is de intentie om het schoolgebouw en plein multifunctioneel in te zetten en ook na schooltijden te gebruiken. De mogelijkheden en effecten worden per locatie bekeken. Het beheervraagstuk en de handhaving is hierbij van belang en vraagt om een nadere uitwerking.



Voorstel IHP

Het realiseren van een breder aanbod dan enkel onderwijs is maatwerk. Voor de projecten in het IHP inventariseren we op welke schoollocaties verbreding inhoudelijk gewenst is. Per situatie moet vervolgens in de planvormingsfase gekeken worden wat haalbaar is en het beste past. De behoefte en haalbaarheid van een brede voorziening wordt dan ook per project in een businesscase nader bepaald.

Het realiseren van bredere voorzieningen vraagt om een andere kijk op de gebouwde onderwijsomgeving en samenwerking met (maatschappelijke) partners. Gemeente, schoolbesturen en derden hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om dit te realiseren. Om dit te bewerkstelligen, dient er op korte termijn beleid geformuleerd worden om de huidige knelpunten ten aanzien van de investering, het eigendom, beheer en verhuur op het gebied bredere voorzieningen op te lossen. Het uitgangspunt daarbij is dat verbreding niet ten laste komt van het onderwijshuisvestingsbudget.

2.8 Inclusie

De gemeente en schoolbesturen onderschrijven het belang van het aanbieden van passend en inclusiever onderwijs. Inclusiever onderwijs gaat ervan uit dat het onderwijs voor alle leerlingen toegankelijk is en niemand wordt uitgesloten op basis van beperkingen. Kinderen leren, spelen en werken samen en ieder kind kan zich optimaal ontwikkelen met ondersteuning die daarvoor nodig is. Kinderen hebben hiermee gelijke kansen op school, maar ook in de maatschappij.

Kansengelijkheid is voor alle kinderen in Gooise Meren belangrijk. Voor zoveel mogelijk kinderen is er een passende plek in het regulier onderwijs. Speciaal (voortgezet) onderwijs blijft bestaan voor kinderen die dit nodig hebben. Er wordt gezocht naar oplossingen binnen de basisscholen in de gemeente Gooise Meren zodat passende ondersteuning thuis nabij geboden wordt. Inclusiever onderwijs vraagt om een ander (flexibel) ruimtegebruik, bijvoorbeeld ruimtes waar onder begeleiding, zelfstandig of in kleine groepen gewerkt kan worden door leerlingen, maar ook door externe zorgaanbieders of begeleiders zoals logopedisten.



Voorstel IHP

Er liggen diverse kansen om in de wijken inclusieve voorzieningen te realiseren en daarmee kinderen zoveel mogelijk in de eigen wijk ondersteuning te bieden. Aan de gemeenteraad wordt voorgelegd of de gemeente wil bijdragen aan het realiseren van inclusief onderwijs (**besluit gemeenteraad**). Uitgangspunt voor eventuele aanpassingen of uitbreidingen in lijn zijn met het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

Overmaat in bestaande schoolgebouwen

De overmaat in schoolgebouwen kan ingezet worden voor het realiseren van inclusief onderwijs. Bijvoorbeeld door de leegstaande ruimte geschikt te maken en beschikbaar te stellen voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. In het IHP dient onderzocht te worden op welke schoollocaties sprake is van permanente leegstand. Met het samenwerkingsverband en de schoolbesturen dient vervolgens bepaald te worden aan welke voorzieningen op de betreffende locatie behoefte is. Bij het inzetten van leegstand in schoolgebouwen dient extra aandacht te zijn voor het vorderingsrecht (WPO, art. 107). Dit (norm overstijgend) ruimtegebruik moet vervolgens ook goed geborgd worden, om te voorkomen dat bij groei van het aantal leerlingen de voorziening weer in de knel komt.

Nieuwe schoolgebouwen

Bij nieuwe schoolgebouwen kan er extra bouwvolume worden toegekend. Dit geeft de mogelijkheid om meer individuele werkplekken, overlegplekken en spreekkamers te realiseren of grotere lokalen. Aanvullende capaciteit is maatwerk en wordt uitgewerkt op basis van een businesscase en bindende samenwerkingsafspraken van het schoolbestuur, (zorg)partijen, het samenwerkingsverband en de gemeente. De voorwaarde die aan de businesscase en de samenwerkingsafspraken zijn verbonden worden verder uitgewerkt.

In het IHP wordt onderzocht of het mogelijk is de VO-hoogbegaafdheidsgroepen vanuit het samenwerkingsverband een definitieve plek te geven bij het VSO.