

**Notitie
Beleidskader
Onderwijshuisvesting
Primair
Onderwijs**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Inleiding	2
1. Verantwoordelijkheden onderwijshuisvesting.....	3
2. Leerlingenontwikkeling in Lelystad	4
3. Beleidsuitgangspunten	6
4. Verhuur en medegebruik	15
5. Doordecentralisatie.....	17

Inleiding

De gemeente Lelystad heeft de zorgplicht voor de huisvesting voor alle leerlingen in de gemeente. Deze zorgplicht is verankerd in de “Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Lelystad” (hierna Verordening) en wordt jaarlijks uitgewerkt in het Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs (IHP).

De huidige Verordening heeft een operationeel karakter en omvat procedurele regels over de normen op basis waarvan schoolbesturen in aanmerking komen voor een huisvestingsvoorziening. Om verschillende redenen is het wenselijk om een proactief beleid te formuleren voor de onderwijshuisvesting:

- Onderwijshuisvesting is een wettelijke taak die door de rijksoverheid is neergelegd bij de lokale overheden. De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht om te voorzien in adequate huisvesting voor het primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs.
- Onderwijshuisvesting is een belangrijk instrument om het primaire proces van de scholen inzake de kwalificatie van jongeren in de leerplichtige leeftijd kwalitatief en kwantitatief te ondersteunen en te stimuleren.
- Onderwijshuisvesting is een belangrijk beleidsinstrument voor de maatschappelijke opgaven van Lelystad daar waar het gaat om het stimuleren van ontwikkelingskansen van haar inwoners.
- Onderwijshuisvesting is een belangrijk middel voor het aanbieden van integrale arrangementen voor onderwijs, zorg, welzijn, opvang, vrije tijdsbesteding e.d.
- Onderwijshuisvesting is een katalysator voor vormen van maatschappelijke participatie en sociale cohesie, zeker in de context van brede schoolvoorzieningen en multifunctionele accommodaties en een leven lang leren.
- Onderwijshuisvesting is een instrument voor het stimuleren van samenwerking en synergie tussen functies en voorzieningen.
- Onderwijshuisvesting versterkt de stedelijke ontwikkeling van Lelystad door te voorzien in kwalitatief goede voorzieningen in iedere wijk.
- Onderwijshuisvesting is een belangrijk instrument om te sturen op efficiency en effectiviteit met betrekking tot het gebruik van accommodaties en daarmee op het zorgvuldig omgaan met gemeenschapsgelden.

Vanuit bovenstaande redenen kan de volgende ambitie worden geformuleerd voor het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Lelystad. Het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Lelystad moet:

- Zorgdragen voor passende huisvesting voor het basisonderwijs.
- Zorgdragen voor kwalitatieve onderwijshuisvesting welke het primaire proces ondersteunt.
- Huisvestingsknelpunten in het onderwijs oplossen.
- De vraag naar en het aanbod van onderwijsaccommodaties effectief en efficiënt afstemmen, rekening houdend met toekomstige leerlingenaantallen (optimaal inzetten van de bestaande accommodaties en een actief leegstandsbeleid).
- Het inhoudelijk beleid van de schoolbesturen en scholen ondersteunen en mogelijk stimuleren. De huisvesting is een katalysator van ontwikkeling.
- Het inhoudelijk jeugd- en onderwijsbeleid van de gemeente Lelystad ondersteunen en stimuleren.
- Clustering van functies te stimuleren bijvoorbeeld in het kader van de brede schoolontwikkeling, passend onderwijs e.d. zodat de gewenste inhoudelijke en organisatorische samenwerking optimaal wordt geaccommodeerd.

Vanuit deze ambitie worden de huisvestingstaken door de gemeente zoveel mogelijk beleidsrijk uitgevoerd. Lelystad ziet onderwijshuisvesting als een belangrijke factor voor de kwaliteit van het onderwijs. Passende huisvesting voor leerlingen vormt een belangrijke randvoorwaarde voor het primaire proces van de scholen en daarmee de onderwijskwalificatie van leerlingen. Onderwijs in een goede ondersteunende en toekomstgerichte leer- en werkomgeving is een belangrijk uitgangspunt. Vanuit deze invalshoek investeert de gemeente in onderwijshuisvesting en daarmee in de kinderen van Lelystad.

In deze nota is het beleidskader geformuleerd welke het uitgangspunt vormt voor de toekomstige onderwijsvoorzieningenstructuur. De geformuleerde uitgangspunten hebben betrekking op alle onderwijsgebouwen van het primair onderwijs in Lelystad. Het speciaal (basis) onderwijs en het voortgezet (speciaal) onderwijs zijn in dit beleidskader buiten beschouwing gelaten. Hieronder wordt in het eerste hoofdstuk de verantwoordelijkheden beschreven tussen gemeente en onderwijs op het gebied van onderwijshuisvesting. In het tweede hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de leerlingenaantallen. In hoofdstuk drie worden de voorgestelde beleidsuitgangspunten beschreven. Tenslotte wordt in hoofdstuk vier de wettelijke lijn ten aanzien van verhuur en medegebruik beschreven en wordt in hoofdstuk vijf aandacht besteed aan de mogelijkheid onderwijs verder te decentraliseren naar het onderwijs.

1. Verantwoordelijkheden onderwijshuisvesting

De verantwoordelijkheid voor onderwijs (huisvesting) is verdeeld over de gemeente en de schoolbesturen. De gemeente heeft de zorgplicht om te voorzien in voldoende en adequate huisvesting. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk om talentontwikkeling van de jeugd mogelijk te maken. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het dagelijks- en het binnenonderhoud van de schoolgebouwen. Daarnaast zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Deze gedeelde verantwoordelijkheid maakt onderwijshuisvesting complex en vraagt om interactie tussen beide partijen. In onderstaande tabel zijn de verschillende verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de schoolbesturen weergegeven.

<i>Schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid (PO)</i>	<i>Gezamenlijk</i>	<i>Gemeentelijke verantwoordelijkheid</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Dagelijks/binnenonderhoud • Kwaliteit van het onderwijs 	<p>Afstemming over de geboden voorzieningen in de stad (OOGO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Onderhoud buitenkant schoolgebouwen PO (excl schilderwerk) • Voorzien in voldoende en adequate onderwijshuisvesting • Groot onderhoud PO • Nieuwbouw en uitbreiding van scholen • Talentontwikkeling van de jeugd

De gemeente Lelystad vindt dat het onderwijs van groot belang is voor de talentontwikkeling van kinderen en jongeren. In het college akkoord heeft de gemeente dan ook de ambitie beschreven om meer te investeren in de ontwikkelingskansen van de Lelystadse jeugd, de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, voortijdig schoolverlaten te voorkomen en doorlopende leerlijnen te bevorderen. Deze ambities worden vormgegeven middels de Lelystadse Educatieve Agenda (LEA). In het kader van de LEA heeft de gemeente samen met het onderwijsveld de ambitie geformuleerd om elke leerling de optimale kans te bieden op een succesvolle schoolloopbaan zodat er perspectief is op een verdere ontwikkeling en dat leidt tot een zo hoog mogelijk haalbare (start) kwalificatie op de arbeidsmarkt.

Met de permanente beleidsagenda van de LEA is de aanpak van deze complexe opgave samengevat in een viertal speerpunten:

- a) Kwalitatief goed onderwijs: dat wil zeggen het optimaal benutten van talenten van alle kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar door goed en opbrengstgericht onderwijs door gemotiveerde en deskundige leerkrachten.
- b) Horizontale samenwerking versterken: het realiseren van een goede afstemming tussen de instellingen/partijen die op hetzelfde moment activiteiten voor een kind aanbieden om de talentontwikkeling van kinderen optimaal te bevorderen. Voor elk kind wordt eventuele zorg en ondersteuning zo georganiseerd dat het kind zo goed mogelijk naar school kan.
- c) Verticale samenwerking versterken: door samenwerking en afstemming wordt zoveel mogelijk een doorgaande en ononderbroken ontwikkelingslijn gegarandeerd voor alle kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar.
- d) Hoogwaardig aanbod en goede infrastructuur: Lelystad is een aantrekkelijke onderwijsstad en beschikt over een optimaal aanbod zowel qua huisvesting als qua opleidingen.

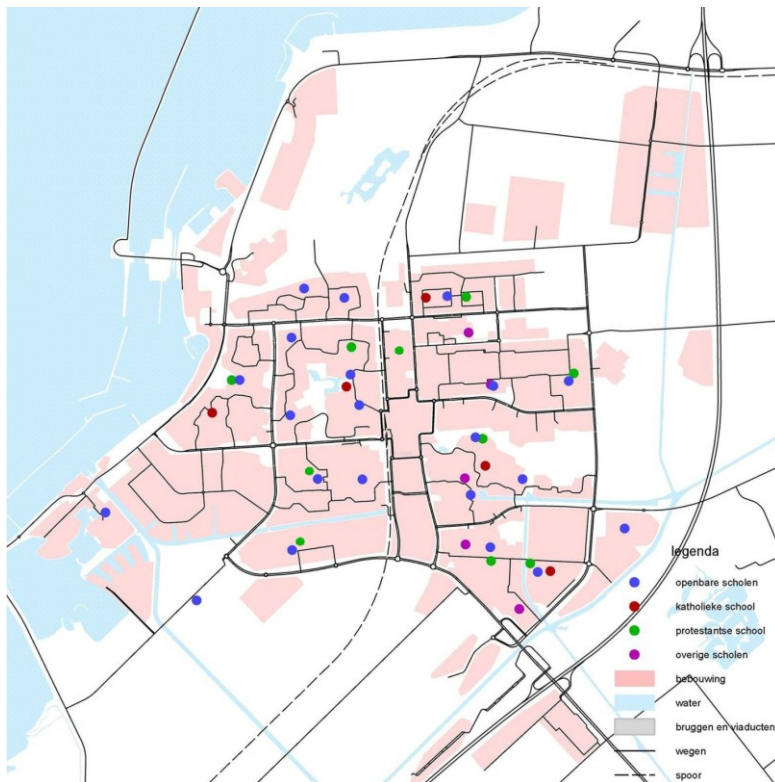
Ook landelijk wordt er steeds meer aandacht besteed aan doorgaande leerlijnen en optimale ontwikkelingskansen voor kinderen en jongeren. Zo worden er steeds meer integrale kindcentra gerealiseerd waarin onderwijs en opvang intensief met elkaar samenwerken dan wel samensmelten tot één organisatie. Door de ontwikkeling van integrale kindcentra kunnen doorgaande leerlijnen eenvoudiger worden gerealiseerd en wordt het huidige versnipperende aanbod van voorzieningen doorbroken.

2. Leerlingenontwikkeling in Lelystad

Een van de aanleidingen om een beleidskader voor de onderwijshuisvesting te formuleren, is de demografische ontwikkeling in de gemeente. Uit de bevolkingsprognoses 2011-2027 blijkt dat Lelystad de komende jaren blijft groeien van 75.114 inwoners op 1 januari 2011 naar 80.127 inwoners op 1 januari 2019. De opbouw van de bevolking verandert de komende jaren echter sterk. Zo verdubbelt het aantal 65 +-ers in de periode 2012-2027 en neemt het aantal inwoners in de productieve leeftijd (20-64 jaar) nauwelijks toe. Ook wat betreft het aantal kinderen laten de meeste wijken van Lelystad een stabilisering of een daling zien. Uit de leerlingenprognoses 2012-2027 blijkt dat het aantal kinderen in de leeftijd 4-12 jaar de komende jaren toeneemt van 8.436 in 2012 naar 8.650 in 2025. De grootste groei zal plaatsvinden in de nieuw te bouwen wijk Warande, uitgaande van een woningbouwplanning van circa 150 woningen per jaar. Wanneer deze wijk niet wordt meegerekend, neemt het aantal kinderen in Lelystad in de periode tot 2025 af met meer dan 10 procent. In onderstaande tabel is de absolute daling of stijging van het aantal kinderen in de leeftijd 4-12 jaar per wijk weergegeven.

Wijk	Aantal kinderen 4-12 jaar in 2012	Aantal kinderen 4-12 jaar in 2025	Vershil
Zuiderzeewijk	603	542	-61
Atolwijk	939	897	-42
Boswijk	1.145	984	-161
Waterwijk	815	691	-124
Bolder (of Schepenwijk)	763	937	174
Kustwijk	1.254	1.262	8
Havendiep (of Botter)	1.174	951	-223
Haven	567	440	-127
Warande	52	1.018	966
Landerijen	962	721	-241

Figuur 1: Spreiding van de scholen over Lelystad



Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal kinderen in de basisschool leeftijd in bijna iedere wijk afneemt. Groei doet zich naast Warande alleen nog voor in Kustwijk en Schepenwijk. De daling van het aantal kinderen heeft vanzelfsprekend gevolgen voor het aantal leerlingen op de scholen. Op de meeste scholen neemt het aantal leerlingen af. De prognoses 2012-2027 geven alleen nog een groei aan bij:

- Kindcentrum Warande
- De Toermalijn
- De Kring
- De Lepelaar
- Het Mozaïek
- De Albatros

De groei van deze scholen wordt veroorzaakt door woningbouwontwikkeling in de wijken Warande, Bolder en Kustwijk. De verwachting is dat het aantal naar schoolgaande kinderen hierdoor toeneemt.

3. Beleidsuitgangspunten

De gemeente Lelystad streeft er naar om kwalitatieve, duurzame, passende en toekomstbestendige onderwijshuisvesting te realiseren in de gemeente.

Om deze ambitie te realiseren, gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

- a. De spreiding en de toegankelijkheid van het primair onderwijs zijn gegarandeerd. In iedere wijk is een brede school en/of integraal kindcentrum als pedagogische basisvoorziening voor kinderen van 0-12 jaar aanwezig.
- b. Er wordt een actief leegstandsbeleid gevoerd. Het optimaal inzetten van de bestaande huisvesting gaat voor het toevoegen van nieuwe voorzieningen, tenzij sprake is van uitbreidingsgebieden en vervangende nieuwbouw.
- c. Er wordt geen actief gemeentelijk beleid gevoerd met betrekking tot de maximering van het aantal dislocaties of maximale omvang van scholen. Dat betreft autonoom schoolbestuurlijk beleid.
- d. Bij grootschalige investeringen en (vervangende) nieuwbouw wordt gekozen voor optimalisering van gebruik en exploitatie. Hierbij zijn clustering van voorzieningen en een minimale omvang van 200 leerlingen voorwaarden.
- e. Nieuwe schoolgebouwen dienen zo te worden ontworpen dat ze duurzaam zijn en voldoen aan de huidige kwaliteitseisen op het gebied van binnenklimaat en energiebesparing d.w.z. minimaal conform het scenario bouwbesluit +.
- f. Schoolpleinen worden zoveel mogelijk ingericht als breed schoolplein zodat schoolpleinen toegankelijk zijn voor alle kinderen in de wijk. Voor het onderhoud van de brede schoolpleinen wordt een bijdrage van het schoolbestuur gevraagd.

Indien schoolgebouwen in aanmerking komen voor grootschalige investeringen worden bovenstaande uitgangspunten nagestreefd. Het samenvoegen, uitbreiden en afstoten van onderwijsgebouwen ligt daarbij binnen de mogelijkheden, mits dat de toekomstbestendigheid van het onderwijs en de onderwijsgebouwen ten goede komt. Daarbij weegt zwaar dat Lelystad relatief veel kleine scholen telt, waardoor het aantal schoolgebouwen relatief hoog is. Gelet op de demografische veranderingen en de toenemende leegstand in scholen is het voor de gemeente niet gewenst en financieel ook niet haalbaar om alle schoolgebouwen in stand te houden. Ook voor schoolbesturen kost een te groot schoolgebouw geld omdat de structurele kosten gewoon doorlopen maar er geen rijksvergoeding tegenover staat. Gestreefd zou daarom moeten worden naar een kleiner gebouwenbestand op termijn dat past bij het toekomstig aantal leerlingen in Lelystad. Bovenstaande uitgangspunten dragen daar nadrukkelijk in bij.

Bovengenoemde beleidspunten worden in onderstaande paragrafen nader uitgewerkt, inclusief de financiële kaders indien van toepassing.

3.1. De spreiding en de toegankelijkheid van het primair onderwijs zijn gegarandeerd. In iedere wijk is een brede school en/of integraal kindcentrum als pedagogische basisvoorziening voor kinderen van 0-12 jaar aanwezig.

De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht te voorzien in adequate en toegankelijke huisvesting voor het primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs. Bij het primair onderwijs kiest de gemeente Lelystad ervoor om kinderen de mogelijkheid te geven om binnen de eigen wijk naar school te kunnen. Daarnaast wil de gemeente de ontwikkelingskansen van de Lelystadse jeugd verhogen en doorlopende leerlijnen bevorderen. Om dit te bewerkstelligen, streeft de gemeente ernaar dat in ieder geval in iedere wijk een brede school en/of integraal kindcentrum als pedagogische basisvoorziening voor kinderen van 0-12 jaar aanwezig is.

3.2. Er wordt een actief leegstandsbeleid gevoerd. Het optimaal inzetten van de bestaande huisvesting gaat voor het toevoegen van nieuwe voorzieningen, tenzij sprake is van uitbreidingsgebieden en vervangende nieuwbouw.

De komende jaren ontstaat er door een daling van het aantal leerlingen op veel scholen in het basisonderwijs een overcapaciteit aan groepsruimten. Aangezien de structurele lasten van de schoolgebouwen voor zowel het schoolbestuur als de gemeente gewoon doorlopen, vraagt deze overcapaciteit om een actief leegstandsbeleid. Dit betekent dat de gemeente zich gaat richten op het optimaal inzetten van de bestaande huisvestingscapaciteit in plaats van het toevoegen van nieuwe voorzieningen. Bij nieuwe aanvragen voor capaciteitsuitbreiding worden eerst de mogelijkheden voor medegebruik bekeken, alvorens tot uitbreiding van een gebouw wordt overgegaan.

In de huidige Verordening is de mogelijkheid opgenomen om een school met ruimtetekort te verwijzen naar scholen met ruimte binnen 2.000 meter hemelsbreed. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de voedingsgebieden van de scholen. Aangezien de gemeente het belangrijk vindt dat kinderen in de basisschoolleeftijd de mogelijkheid hebben om binnen de eigen wijk naar school te kunnen, wordt in het kader van het leegstandsbeleid rekening gehouden met de voedingsgebieden van de scholen.

Bovenstaande betekent dat in het kader van het leegstandsbeleid ervoor wordt gekozen om te verwijzen naar leegstaande lokalen binnen het voedingsgebied van de school, conform onderstaande wijkindeling. Als herkomstgebieden zijn de wijken van de wijkgericht werken indeling overgenomen welke ook als basis dient voor de bevolkings- en leerlingenprognose. Deze herkomstgebieden zijn in onderstaande tabel weergegeven. Indien er in het voedingsgebied geen leegstand bestaat, kan worden teruggegrepen naar de 2 kilometergrens uit de Verordening. Scholen als Timotheüs, Al-Ihsaan, Wildzang, De Helmstok en de Fontein hebben een breder herkomstgebied waardoor sprake is van een stedelijke functie en kunnen bij ruimtegebrek naar elke school in Lelystad worden verwezen. Scholen staan vanzelfsprekend vrij om gebruik te maken van lokalen in een schoolgebouw buiten het voedingsgebied, bijvoorbeeld wanneer deze op een kortere afstand ligt dan een schoolgebouw in het eigen voedingsgebied.

Wijk	Naam school ¹
Zuiderzeewijk	Laetare, Ichthus, De Vuurtoren, Timotheüs
Atolwijk	De Wingerd, De Optimist, De Regenboog, Al-Ihsaan
Boswijk	't Schrijverke, Horizon, Driemaster, Het Spectrum, De Brink, De Wildzang
Waterwijk	Driestromenland, De Poolster, Maharishi De Fontein, De Helmstok
Landerijen	Driesprong, Lispeltuut, De Meander, Meander-Oost
Schepenwijk (Bolder)	De Kring, Het Mozaïek, De Lepelaar, De Albatros, De Grundel
Kustwijk	De Toermalijn, Het Bakken, De Windroos, De Boeier, De Finnjol
Havendiep (Botter)	De Schakel, De Tjotter, Tjotter-Buiten, De Triangel, De Tjalk
Lelystad-Haven	De Sluis
Warande incl. Hollandse Hout	Kindcentrum Warande

Bij het verwijzen van scholen wordt er gekeken naar de daadwerkelijke leegstand in een schoolgebouw. Indien leegstaande klaslokalen in gebruik zijn door een kinderopvangorganisatie is er

¹ In deze tabel zijn de scholen voor speciaal basis onderwijs en speciaal (voortgezet) onderwijs buiten beschouwing gelaten omdat deze geen onderdeel uitmaken van het beleidskader.

in principe geen sprake van leegstand mits de kinderopvangorganisatie een marktconforme huur voor het gebruik van het klaslokaal betaald.

Indien een school leegstand heeft en er bestaat geen aanvullende ruimtebehoefte bij omliggende scholen, heeft het de voorkeur om de leegstand in te zetten voor onderwijskundige vernieuwingen, passend onderwijs of medegebruik door maatschappelijke functies. Er wordt dan gezocht naar functies die passen bij het schoolbestuurlijk en gemeentelijk beleid.

Bovenstaande betekent dat bij de invulling van het leegstandsbeleid de volgende fasering geldt:

- 1) Het afstoten/verplaatsen van noodlokalen (afgeschreven noodlokalen; technisch of financieel) zodat er hoofdzakelijk sprake is van permanente huisvesting.
- 2) Leegstand wordt ingevuld door scholen met een ruimtebehoefte binnen het voedingsgebied of binnen 2 kilometer hemelsbreed.
- 3) Leegstand wordt ingezet voor o.a. onderwijskundige vernieuwingen binnen de school, brede schoolvorming, passend onderwijs e.d. Hierbij geldt dat deze inzet van de leegstand gemotiveerd moet plaatsvinden. Inzet van de leegstand mag niet leiden tot een aanvullende ruimtebehoefte van de school.
- 4) Leegstand wordt ingevuld door kinderopvang, peuterspeelzaalwerk of andere complementaire kind- dan wel maatschappelijke functies.
- 5) Leegstand wordt afgestoten door buitengebruikstelling of daadwerkelijk fysiek afstoten. Hiervoor wordt alleen gekozen wanneer de ruimte permanent niet meer nodig is voor het onderwijs of andere gerelateerde functies.

3.3. *Er wordt geen actief gemeentelijk beleid gevoerd met betrekking tot de maximering van het aantal dislocaties of maximale omvang van scholen. Dat betreft autonoom schoolbestuurlijk beleid.*

Maximale schoolgrootte

In het verleden zijn tussen de gemeente en de schoolbesturen afspraken gemaakt over de maximale omvang van scholen. De toestroom van leerlingen en de omvang van scholen is echter een autonoom schoolbestuurlijk beleid. De gemeente wil daarom geen beleid meer voeren ten aanzien van de maximale omvang van scholen. Het is een schoolbestuurlijke keuze of de maximale omvang van een school wordt bepaald door de bestaande capaciteit in de huisvesting dan wel om leerlingen te huisvesten op meerdere locaties wanneer de school niet voor uitbreiding in aanmerking komt.

Dislocaties

Het is wenselijk vanuit de schoolbesturen dat scholen vanwege onderwijskundige en organisatorische aspecten zoveel mogelijk op één locatie zijn gehuisvest om versnippering te voorkomen. Dit is echter niet altijd mogelijk door bijvoorbeeld beperkingen in de bestaande huisvesting. Voor het maximaal aantal dislocaties bestaat geen wet- en regelgeving. Voorheen was de afspraak dat scholen in Lelystad maximaal 1 dislocatie mochten hebben. Dit uitgangspunt wordt losgelaten zodat de verantwoordelijkheid voor het bewaken van wat onderwijskundig mogelijk is expliciet bij de schoolbesturen wordt neergelegd. Het is een schoolbestuurlijke keuze om leerlingen op meerdere locaties te huisvesten wanneer een school niet voor uitbreiding in aanmerking komt of om te kiezen voor bijvoorbeeld een (tijdelijke) leerlingenstop zodat alle leerlingen op één locatie kunnen blijven.

3.4. Bij grootschalige investeringen en (vervangende) nieuwbouw wordt gekozen voor optimalisering van gebruik en exploitatie. Hierbij zijn clustering van voorzieningen en een minimale omvang van 200 leerlingen voorwaarden.

Minimale schoolgrootte

Om een toekomstbestendige en kwalitatieve voorzieningenstructuur te realiseren, streeft de gemeente naar een minimale omvang van scholen. In Lelystad heeft meer dan de helft van de basisscholen minder dan 200 leerlingen². De basisscholen Het Baken, Ichthus, Mozaïek en De Brink hebben zelfs minder dan 100 leerlingen. Ieder schoolgebouw moet echter voldoende leerlingen hebben om verantwoord te kunnen worden geëxploiteerd. Hoeveel leerlingen dit zijn, is afhankelijk van de grootte van het schoolbestuur en de grootte van de andere scholen uit dit bestuur³. Idealiter zouden echter in schoolgebouwen groepen moeten worden gevormd van circa 25 leerlingen. Uitgaande van 8 groepen per school, betekent dit een totale schoolomvang van 200 leerlingen. Gezien het streven van de gemeente om een kwalitatieve en toekomstbestendige voorzieningenstructuur te realiseren, stelt de gemeente grenzen aan de omvang van scholen op het moment dat sprake is van investeringen in de huisvesting.

Het opheffen van scholen is een schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid. Vanuit de wet- en regelgeving wordt een school opgeheven wanneer een school onder de opheffingsnorm komt te vallen. De opheffingsnorm van scholen, oftewel het wettelijk bepaalde minimum aantal leerlingen, bedraagt in Lelystad 75 leerlingen. De algemene regel is dat een school wordt opgeheven als de school drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm zit⁴. Echter, scholen die onder de opheffingsnorm komen, kunnen gecompenseerd worden door leerlingen van andere scholen die onder hetzelfde bestuur vallen (het principe van de gemiddelde schoolgrootte). De absolute ondergrens is 23 leerlingen⁵. De norm voor het opheffen van scholen wordt door het Ministerie bepaald en is gebaseerd op het aantal leerlingen per vierkante kilometer. De gemeente is niet bevoegd om scholen op te heffen.

Hoewel het opheffen van scholen dus een schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid is, kan de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor adequate en kwalitatief goede huisvesting wel voorwaarden stellen aan de minimale omvang van scholen wanneer nieuwe investeringen voor de onderwijshuisvesting nodig zijn. Reden hiervoor is dat in Lelystad relatief veel kleine scholen zijn en daardoor het aantal schoolgebouwen relatief hoog is. Gelet op de demografische veranderingen en de toenemende leegstand in scholen, is het voor de gemeente niet gewenst en financieel ook niet haalbaar om alle schoolgebouwen in stand te houden. Ook voor schoolbesturen is een te groot schoolgebouw echter kostbaar. De exploitatielasten lopen gewoon door, terwijl er geen rijksvergoeding tegenover staat. Dit betekent dat er gestreefd moet worden naar een kleiner gebouwenbestand op termijn. Om dit te realiseren, worden de volgende beleidsuitgangspunten gehanteerd:

- een minimale omvang en bezetting van 8 groepen (circa 200 leerlingen) is bepalend wanneer sprake is van (vervangende) nieuwbouw van een school. Dit is gelijk aan de stichtingsnorm voor

² Dit betreft de scholen het Spectrum, De Fontein, Finnjol, Triangel, Wildzang, Timotheüs, Al-Ishaan, De Vuurtoren, Poolster, Grundel, Lepelaar, Toermalijn, De Kring, Helmstok, Wingerd, Albatros en Horizon.

³ Veel schoolbesturen passen hun organisatiemodel en sturingsmodel aan op hun scholenbestand. Indien een schoolbestuur een aantal kleine en grote scholen heeft, zal ze op bestuursniveau middelen van de ene school naar de andere overdragen voor een goed passende exploitatie.

⁴ Er is een wetswijziging in voorbereiding dat scholen geen drie maar vijf jaar onder de opheffingsnorm mogen blijven. Op die manier wordt de termijn gelijk aan de termijn die geldt voor de herziening van de normen op basis van demografische ontwikkelingen.

⁵ Vanaf 1 januari 2011 heeft de Minister van Onderwijs de bevoegdheid om scholen met minder dan 23 leerlingen open te houden. De minister kan alleen van deze bevoegdheid gebruik maken als de school kwalitatief goed is en er perspectief is dat het aantal leerlingen weer toeneemt.

een nieuwe school. Uit de op dat moment geldende leerlingenprognoses moet blijken dat de school dit aantal groepen binnen maximaal 5 jaar haalt. Bij een omvang van 8 groepen is er sprake van een evenwichtige verdeling van het aantal leerlingen over de onder- en bovenbouw van de school en is daarom financieel en organisatorisch gezien verantwoord.⁶

- wanneer vervangende nieuwbouw van kleinere scholen aan de orde is, worden eerst de mogelijkheden van een scholencarrousel, medegebruik en/of het fysiek in één gebouw onderbrengen van scholen onderzocht, bijvoorbeeld in de vorm van een MFA. Onder een scholencarrousel wordt een “stoelendans” van schoolgebouwen bedoeld waardoor het schoolgebouw en de gebruiker het meest passend aan elkaar zijn. De realisatie van MFA Zuiderzeewijk waarin Ichthus en De Vuurtoren gezamenlijk worden ondergebracht, is hiervan een voorbeeld.

Met bovenstaande uitgangspunten streeft de gemeente naar een optimaler gebouwenbestand dat past bij het aantal leerlingen dat de gemeente Lelystad nu heeft en in de toekomst verwacht te hebben.

Clustering van voorzieningen

Om een toekomstbestendige voorzieningenstructuur te realiseren voor kinderen van 0-12 jaar, streeft de gemeente naar brede scholen en integrale kindcentra. Hierbij wordt aangesloten bij het nog vast te stellen Brede schoolbeleid⁷. De ontwikkeling naar brede scholen en integrale kindcentra heeft vooral inhoudelijke overwegingen; het met verschillende partners (scholen, kinderopvang, welzijn, e.d.) samenwerken aan de ontwikkeling van kinderen van 0- 12 jaar. Om deze inhoudelijke samenwerking vorm te geven, is gezamenlijke huisvesting in een multifunctionele accommodatie gewenst, maar niet noodzakelijk. Veelal vindt de samenwerking middels een netwerk plaats. Dit netwerk bestaat minimaal uit onderwijs, een peuterspeelzaal, kinderdagverblijf of BSO en een maatschappelijke instelling.

Vooralsnog bestaan brede schoolnetwerken uit scholen uit dezelfde wijk. Deze samenwerking is echter in lang niet alle gevallen aanwezig of logisch. In de herijking van het brede schoolbeleid wordt dan ook voorgesteld om nieuwe brede schoolnetwerken te vormen rondom voorzieningen die fysiek bij elkaar in de buurt liggen en/of door hun inhoudelijke verbondenheid. Zo kan een brede schoolnetwerk gevormd worden door scholen uit verschillende wijken die zich bijvoorbeeld richten op kunst en cultuur. De herijking van het brede schoolbeleid wordt middels een apart document vastgesteld.

Kindcentra

De gemeente heeft de ambitie om, zoals opgenomen in de nota JongLeren, één integraal kindcentrum voor kinderen van 0-12 jaar per wijk te realiseren⁸. In een kindcentrum werken zoveel mogelijk partners op het gebied van onderwijs en opvang samen met één pedagogisch beleid en gaat daarmee dus verder dan een brede school. Aangezien het niet reëel is om direct in iedere wijk een kindcentrum te realiseren, wordt er eerst een stap gezet met de integratie en harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang en de verbinding hiervan met het basisonderwijs.

Voor het realiseren van een toekomstbestendige voorzieningenstructuur is het uitgangspunt dat in geval van (vervangende) nieuwbouw brede scholen of integrale kindcentra worden gerealiseerd.

⁶ Een dislocatie is een tijdelijke oplossing in de onderwijshuisvesting indien er een aanvullende ruimtebehoefte is die niet bij de betreffende school kan worden ingevuld. Aangezien een dislocatie een tijdelijke oplossing is voor het ruimtegebrek bij de hoofdlocatie zal een dislocatie niet in aanmerking komen voor nieuwbouw. Indien er sprake is van een permanente dislocatie, geldt ook voor de dislocatie de minimale eis van 200 leerlingen wanneer sprake is van vervangende nieuwbouw. Op basis van de wet- en regelgeving kan de dislocatie dan ook worden omgezet naar een zelfstandige school.

⁷ De actualisatie van het brede schoolbeleid wordt in het derde kwartaal 2012 aan de raad aangeboden.

⁸ Bron: nota Jongleren

Hierbij gaat het om de inhoudelijke samenwerking tussen onderwijs en andere maatschappelijke instellingen en organisaties zodat een optimale ontwikkeling van kinderen kan worden nagestreefd. Om efficiency redenen zou indien mogelijk gestreefd kunnen worden naar clustering van deze voorzieningen omdat specifieke ruimten, zoals bijvoorbeeld de speelzaal, gedeeld kunnen worden waardoor minder vierkante meters nodig hoeven te zijn. Het clusteren van voorzieningen is echter geen doel op zich.

3.5. *Nieuwe schoolgebouwen dienen zo te worden ontworpen dat ze duurzaam zijn en voldoen aan de huidige kwaliteitseisen op het gebied van binnenklimaat en energiebesparing d.w.z., minimaal conform het scenario bouwbesluit +.*

Goede huisvesting dat past bij het onderwijs is een belangrijke voorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. De gemeente heeft de wettelijke verplichting om te voorzien in adequate onderwijshuisvesting. Dit betekent dat moet worden voorzien in adequate huisvesting zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. De kwaliteit van de onderwijshuisvesting wordt onder andere bepaald door de volgende aspecten:

- *Aansluiting aan de eisen van het onderwijs*

De afgelopen jaren is het onderwijs sterk in ontwikkeling. Steeds meer scholen streven naar een meer geïndividualiseerd onderwijssysteem waarin rekening wordt gehouden met individuele ontwikkelingsmogelijkheden en behoeften van leerlingen. Aanleiding hiervoor zijn de toename van zelfstandig werken, de invoering van passend onderwijs, ICT in het onderwijs e.d. Nog niet alle onderwijsgebouwen in de gemeente Lelystad zijn optimaal ingericht voor het gedifferentieerder werken en leren.

Daarnaast heeft ook de invoering van de Wet Passend Onderwijs invloed op de onderwijshuisvesting. Met de invoering van passend onderwijs krijgen schoolbesturen de plicht om een passende onderwijsplek aan te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De invoering van passend onderwijs heeft gevolgen voor de onderwijshuisvesting. Als meer kinderen met een extra zorgvraag op reguliere scholen instromen, moet de kwaliteit van de huisvesting daarmee in overeenstemming zijn. Dit betekent dat het “opnemen” van leerlingen die extra zorg en ondersteuning nodig hebben, kan leiden tot het aanpassen van schoolgebouwen. Deze eventuele aanpassingen hebben een relatie met de beperking van de leerling en de zorg die voor deze leerling nodig is. Op basis van het zorgprofiel dat elke school moet opstellen, kan bepaald worden hoe de ambities van de scholen aansluiten met de huisvestingsmogelijkheden. Aangezien de omvang van de groep zorgleerlingen relatief beperkt is, is het niet realistisch om elke school geschikt te maken voor leerlingen met een extra zorgvraag. Indien aanpassing van de huisvesting noodzakelijk is, is het uitgangspunt dat eerst de bestaande leegstaande lokalen in het schoolgebouw hiervoor worden ingezet mits deze niet nodig zijn voor het onderwijs. Als blijkt dat bouwkundige aanpassingen noodzakelijk zijn, zoals het aanbrengen van een invalidentoilet of het rolstoeltoegankelijk maken van het gebouw, komen deze kosten in principe voor rekening van het schoolbestuur vanuit hun lumpsumbekostiging. Bij echter een aantal multifunctionele accommodaties maakt het schoolbestuur de lumpsumbekostiging over aan de gemeente. In deze gevallen is de gemeente in principe verantwoordelijk voor dergelijke bouwkundige aanpassingen.

Wanneer sprake is van bouwkundige aanpassingen vanwege onderwijskundige redenen, zal worden bekeken of deze aanpassingen in aanmerking komen om door de gemeente te worden opgenomen in

het IHP als zogenaamde categorie 4 investering⁹. Dit betekent dat deze voorzieningen wenselijk zijn maar niet noodzakelijk. Het beschikbaar stellen van de middelen is afhankelijk van de wenselijkheid (categorie 4) in relatie tot het beschikbare budget.

- *Flexibiliteit en multifunctionaliteit van het gebouw*

In het kader van wijzigingen in de capaciteitsbehoefte en gebruiksbehoefte van de scholen zou een zekere mate van flexibiliteit moeten worden nagestreefd. Door flexibiliteit kan de functionaliteit van de gebouwen worden verhoogd en efficiënter ruimtegebruik worden gerealiseerd. Flexibiliteit en ruimtegebruik biedt ook mogelijkheden voor eenvoudig medegebruik door derden en voor eventuele functieverandering van het gebouw.

- *Duurzaamheid en binnenklimaat*

De afgelopen jaren heeft de gemeente veel geïnvesteerd in het binnenklimaat en de luchtkwaliteit van scholen. Ook bij nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen vindt de gemeente het belangrijk dat de schoolgebouwen voldoen aan de huidige eisen op het gebied van binnenklimaat en energiebesparing. Een beter binnenmilieu levert niet alleen voordelen op in de exploitatie, maar uit onderzoek is gebleken dat de prestaties van leerlingen in gebouwen met een beter binnenmilieu hoger zijn en het ziekteverzuim lager is. Agentschap NL heeft in het kader van het project 'Frisse Scholen' een technisch Programma van Eisen ontwikkeld voor scholen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Daarin zijn eisen uitgewerkt voor de energiezuinigheid en het binnenmilieu in de klassen A (zeer goed), B (goed) en C (acceptabel). Bij nieuwbouwprojecten geldt voor ventilatie in principe de prestatie-eis volgens klasse B.

Bouwbesluit +

In de Najaarsnota 2010 heeft de gemeenteraad een budget beschikbaar gesteld voor een onderzoek naar de meerkosten van "duurzaam bouwen" en toegankelijkheidsmaatregelen (ITS) in vergelijking met de financiële normen van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. In het onderzoek zijn verschillende scenario's uitgewerkt, waarin bovenstaande kwaliteitscriteria zijn verwerkt. Deze scenario's zijn:

- Bouwbesluit (huidige Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs)
- Bouwbesluit +
- Duurzaam
- Extra duurzaam
- Klimaat neutraal

Hieronder zijn bovenstaande scenario's beknopt uitgewerkt.

- *Scenario Bouwbesluit*

Schoolgebouwen in Lelystad worden nu gebouwd op basis van de normvergoedingen uit de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Deze normvergoedingen voor nieuwbouw en uitbreiding gaan uit van de normen van het huidige bouwbesluit. Hierbij scoren alle op het gebied van

⁹ Voorzieningen in de onderwijshuisvesting, vallende onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid, kunnen worden onderscheiden in de volgende 4 categorieën:

1. Voorzieningen, nodig om capaciteitstekorten op te heffen (wettelijke verplichting);
2. Voorzieningen, nodig om een adequaat onderhoudsniveau te handhaven;
3. Voorzieningen, nodig om te voldoen aan bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen;
4. Voorzieningen die wenselijk zijn als gevolg van nieuwe onderwijskundige inzichten, waaronder bouwkundige maatregelen om gebouwen aan te passen aan de eigentijdse eisen van het onderwijs.

energiezuinigheid en binnenmilieu gemiddeld lager dan klasse C (energie, luchtkwaliteit, thermisch,- visueel,- en akoestisch comfort).

- *Scenario Bouwbesluit +*

Het bouwbesluit + gaat uit van een energiezuinigheid en binnenmilieu van gemiddeld klasse C niveau. Binnen het scenario bouwbesluit + hebben aspecten zoals energie en thermisch comfort een klasse B niveau en voldoet daarmee aan het programma van eisen van Frisse Scholen. Daarnaast gaat het bouwbesluit + er vanuit dat het schoolgebouw voldoende multifunctioneel en flexibel inzetbaar is door de inzet van flexibele binnenwanden en één multifunctionele ruimte. Daarnaast gaat dit scenario er vanuit dat het gebouw voorbereid is voor demontage en hergebruik elders. Het realiseren van een gebouw conform bouwbesluit + betekent dat de bouwkosten 8 procent hoger liggen dan de normvergoedingen die de gemeente van het rijk ontvangt.

- *Scenario Duurzaamheid*

Het scenario duurzaam gaat uit van een energie en binnenmilieu niveau van gemiddeld klasse B. De aspecten energie en thermisch comfort zijn in dit scenario zeer goed (klasse A). Daarnaast gaat het scenario duurzaam er vanuit dat het schoolgebouw voor de helft multifunctioneel inzetbaar is en de binnenwanden flexibel. Daarnaast wordt uitgegaan dat het gebouw kan worden hergebruikt als wooncomplex. Het realiseren van het scenario duurzaam betekent dat de bouwkosten 20 procent hoger liggen dan de normvergoedingen.

- *Scenario Extra duurzaam en klimaat neutraal*

Wanneer een nieuwe school wordt gebouwd conform het scenario extra duurzaam voldoen alle aspecten op het gebied van energiezuinigheid en binnenmilieu aan klasse A. Daarnaast zijn gebouwen die extra duurzaam zijn gebouwd compleet multifunctioneel inzetbaar en kan het gebouw bij hergebruik meerdere functies krijgen. De kosten voor de scenario's extra duurzaam en klimaat neutraal zijn respectievelijk 41 en 48 procent hoger dan de normvergoedingen

Terugverdientijd

Uit bovenstaande blijkt dat de bouwkosten hoger worden bij een stijgend duurzaamheidsniveau. Bij elke scenario is er echter wel sprake van investeringen die zich terug kunnen verdienen omdat de investeringen bijvoorbeeld leiden tot een lager energieverbruik of een langere levensduur. Daarnaast zijn er vanzelfsprekend ook investeringen die zich niet terugverdienen maar welke leiden tot een beter welbevinden van de gebruikers en/of tot een lagere milieubelasting. Onderzoek¹⁰ laat zien dat de (energie)besparingen per jaar variëren van € 2,75 per vierkante meter per jaar (bij Bouwbesluit +) tot € 6,37 per vierkante meter per jaar (bij Klimaat neutraal). Op basis van deze energiebesparingen zal in een gebruiksperiode van 40 jaar de extra investering gecompenseerd kunnen worden. Hierbij is er vanuit gegaan dat de energieprijzen over de gebruiksperiode van 40 jaar gelijk blijft. Dit zal echter niet waarschijnlijk zijn. In de afgelopen 15 jaar is de energieprijzen met gemiddeld 7 % per jaar gestegen. Wanneer deze trend zich doorzet, wordt de terugverdientijd voor de extra investeringen korter. Dan blijkt bijvoorbeeld dat bij het duurzaamheidsniveau "bouwbesluit +" de investering na circa 16 jaar is terugverdiend (zie onderstaande tabel).

Overzicht scenario's en voorstel voor Bouwbesluit +

In onderstaande tabel is bovenstaande nog eens beknopt weergegeven.

¹⁰ rapport van Ector Hoogstad Architecten

Scenario	Maatregelen	Meerkosten t.o.v. normvergoeding	Terugverdientijd
Bouwbesluit +	Klasse C en op energie en thermisch comfort klasse B - Deels multifunctioneel/flexibel	+ 8 %	15,3 jaar
Duurzaam	Klasse B - Helft multifunctioneel/flexibel	+20%	23,8 jaar
Extra duurzaam	Klasse A - Compleet multifunctioneel/flexibel	+ 41%	26,5 jaar
Klimaat Neutraal	Klasse A - Compleet multifunctioneel/flexibel	+48%	23,7 jaar

In Lelystad worden de MFA's op dit moment gebouwd conform het scenario duurzaam (gemiddeld klasse B niveau en op energie – en thermisch comfort klasse A niveau). Vooral nog worden losstaande schoolgebouwen gebouwd op basis van de normvergoedingen onderwijshuisvesting (bouwbesluit). Gezien de ambitie van de gemeente dat nieuwe schoolgebouwen moeten voldoen aan de huidige eisen op het gebied van binnenklimaat en energiebesparing en het feit dat een gezonde leeromgeving positieve gevolgen heeft op de leerprestaties van leerlingen, is het gewenst om schoolgebouwen ook meer duurzaam te bouwen. Met de schoolbesturen is besproken om gezamenlijk voor het scenario Duurzaam te gaan (gemiddeld klasse B niveau). Omdat de meeste besparingen van dit scenario ten gunste van de schoolbesturen komen (zij betalen de exploitatielasten van de schoolgebouwen) was daarbij de voorwaarde dat de schoolbesturen een bijdrage zouden leveren. De schoolbesturen gaven echter aan voornamelijk niet bereid zijn een bijdrage te leveren aan de duurzaamheid van een gebouw. Daarom wordt voorgesteld nieuwe scholen te bouwen conform het scenario "bouwbesluit +". Dit scenario heeft gemiddeld klasse C niveau maar de aspecten energie en thermisch comfort hebben een klasse B niveau. Hiermee wordt voldaan aan het programma van eisen voor Frisse Scholen van Agentschap NL. Indien schoolbesturen wel een bijdrage willen leveren, kan gestreefd worden naar scenario "duurzaam". Dit geldt ook voor (nieuwe) MFA's die door de gemeente worden gebouwd.

3.6. *Schoolpleinen worden zoveel mogelijk ingericht als breed schoolplein zodat schoolpleinen toegankelijk zijn voor alle kinderen in de wijk. Voor het onderhoud van de brede schoolpleinen wordt een bijdrage van het schoolbestuur gevraagd.*

In Lelystad worden de schoolpleinen bij basisscholen indien gemeentelijk en schoolbestuurlijk gewenst, zoveel mogelijk ingericht als brede schoolplein. Doel hiervan is dat de schoolpleinen zijn opengesteld en ingericht voor spelende kinderen uit de wijk ook buiten de schooltijden om. Gezien het feit dat scholen steeds vaker een bredere wijkfunctie hebben, hoort een breed schoolplein dat openbaar toegankelijk is hier ook bij. Het beleid ten aanzien van brede scholen wordt dan ook gecontinueerd. Bij de realisatie van brede schoolpleinen wordt een koppeling gemaakt met het speelruimtebeleid, zodat bij de realisatie ervan niet alleen wordt gekeken naar de behoefte van het onderwijs maar vanuit het totale voorzieningenniveau op buurt c.q. wijkniveau. In de herijking van het gemeentelijke "speelruimtebeleid" wordt zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de realisatie van de brede schoolpleinen. Het speelruimtebeleid wordt in het derde kwartaal aan de raad aangeboden.

Voor de ontwikkeling van brede schoolpleinen gelden de volgende uitgangspunten:

- De pleinen moeten openbaar toegankelijk zijn, niet alleen voor de eigen leerlingen maar ook voor kinderen van 2 tot 14 uit de buurt.
- De pleinen moeten veilig zijn wat betreft inrichting (speeltoestellen).
- De pleinen moeten alle genoemde leeftijdscategorieën uitnodigen en zelfs uitdagen tot spelen.
- De pleinen moeten zodanig zijn ingericht dat vandalisme zoveel mogelijk wordt voorkomen.

- De inrichting rondom de school moet inbraakwerend zijn.
- De verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer en het naschoolse gebruik zijn waar nodig afgestemd en geregeld in het brede schoolnetwerk.

Financieel kader

De huidige situatie is dat voor het aanleggen en het onderhoud van brede schoolpleinen de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Voor schoolpleinen die wel omheind zijn door een afsluitbaar hekwerk komt het onderhoud van de schoolpleinen en speeltoestellen voor rekening van het schoolbestuur. Hierbij is het niet van belang of het hek open of dicht is. Dit betekent dat op dit moment bij een breed schoolplein de gemeente de kosten betaalt voor het onderhoud, die het schoolbestuur bij een 'gewoon' schoolplein zelf had moeten betalen vanuit de lumpsumbekostiging. Vanuit het gelijkheidsbeginsel is daarom het uitgangspunt dat elke school met een breed schoolplein, ongeacht het eigendom van het speelplein, een bijdrage levert aan het onderhoud van het (brede) schoolplein en de speeltoestellen. De hoogte van de bijdrage wordt bepaald door de normbedragen die zijn opgenomen in het programma van eisen voor het basisonderwijs voor het onderhoud van de buitenruimte. Dit programma van eisen wordt jaarlijks door de minister van OCenW vastgesteld. Schoolbesturen zonder breed schoolplein maar wel met een afsluitbaar hekwerk dienen het onderhoud van het plein en de toestellen zelf te (blijven) bekostigen. Hierbij is het niet van belang of het hekwerk open of dicht staat.

4. Verhuur en medegebruik

Schoolbesturen hebben sinds 1 augustus 2007 de verplichting om zorg te dragen voor de organisatie van buitenschoolse opvang wanneer ouders daarom vragen. Om deze verplichting vorm te geven, zijn de basisscholen in Lelystad een samenwerkingsrelatie aangegaan met een kinderopvangorganisatie. Bij de meeste basisscholen vindt buitenschoolse opvang (BSO) in de scholen zelf plaats. De lokalen worden dan verhuurd aan de kinderopvangorganisatie.

Voor het gebruik van leegstaande klaslokalen maakt de wet- en regelgeving (artikel 107 en 108 van de wet op primair onderwijs) onderscheid in medegebruik en verhuur. Medegebruik van een leegstaand schoolgebouw kan alleen door onderwijspartijen of culturele, maatschappelijke of recreatieve instellingen die door de overheid worden bekostigd. Aan andere partijen wordt het schoolgebouw verhuurd en moet dan ook een commerciële huurprijs c.q. marktconforme huurprijs worden berekend. Dit betekent dat de huurprijs in ieder geval de stichtings- en exploitatiekosten moet dekken. Ook kinderopvang is sinds de inwerkingtreding van de Wet op Kinderopvang een commerciële activiteit. Gelet op de definitie van (mede-)gebruik is het voor gemeenten niet mogelijk om ruimte in een schoolgebouw in medegebruik te geven aan een kinderopvangorganisatie.

In onderstaande tabel zijn de verschillen tussen medegebruik en verhuur weergegeven:

	Medegebruik	Verhuur
Huurder	Onderwijs, culturele-recreatieve of maatschappelijke instellingen die bekostigd worden door de overheid	Commerciële partij
Toestemming	Voor medegebruik hoeft er geen toestemming worden gevraagd aan het college	Voor verhuur moet toestemming worden gevraagd aan het college.
Huurprijs	Bij medegebruik wordt geen huurvergoeding in rekening gebracht. Volstaan kan worden met een vergoeding in de exploitatiekosten (gebruiksvergoeding). Uitgangspunt is dat het medegebruik plaatsvindt tegen een kostendekkend tarief. Als over de hoogte van de gebruiksvergoeding geen overeenstemming wordt bereikt, wordt de vergoeding gebaseerd op de door het Rijk vastgestelde vergoeding exploitatiekosten schoolgebouw voor groep 7.	Voor de huur van ruimten in een schoolgebouw moet een marktconforme prijs worden gehanteerd. In de Wet op Primair Onderwijs (WPO) is bepaald dat de kosten voor BSO of kinderopvang door de ouders betaald moeten worden. Door een niet marktconforme huurprijs te hanteren, wordt hier geen uitvoering aan gegeven en is er sprake van oneerlijke concurrentie en verkapte subsidie. Belangrijk is dat de huurprijs die in rekening wordt gebracht, bestaat uit twee onderdelen: 1) een vergoeding voor de exploitatiekosten (deze wordt door het schoolbestuur bepaald) 2) een vergoeding voor de (door de gemeente gedragen) stichtingskosten. Deze moet het schoolbestuur op grond van de wet en regelgeving doorbetalen aan de gemeente waarbij de gemeente verplicht is deze stichtingskosten weer ten goede te laten komen aan onderwijshuisvesting
Vorderingsrecht gemeente	De gemeente kan het leegstaande gebouwdeel vorderen voor medegebruik. Hierover dient wel overleg te worden gevoerd met het bevoegd gezag.	De gemeente kan de leegstand niet vorderen voor verhuur. Dit komt omdat verhuur van ruimten uitsluitend de bevoegdheid is van de eigenaar van het gebouw; bij schoolgebouwen is dit (meestal) het schoolbestuur. Indien in verband met de verhuur door het schoolbestuur voorzieningen nodig zijn aan een gebouw, dan is de gemeente, op basis van artikel 109 WPO niet gehouden tot vergoeding daarvan. Datzelfde geldt indien in verband met verhuur aangebrachte voorzieningen dienen te worden verwijderd.
Huurbescherming	De ingebruikname door derden eindigt wanneer de gemeente gebruik maakt van het vorderingsrecht (artikel 107 WPO) of indien het in gebruik gegeven/verhuurde gedeelte nodig is voor gebruik door de eigen school. De wet op huurbescherming is niet geldig.	De ingebruikname door derden eindigt wanneer de gemeente gebruik maakt van het vorderingsrecht (artikel 107 WPO) of indien het in gebruik gegeven/verhuurde gedeelte nodig is voor gebruik door de eigen school. De wet op huurbescherming is niet geldig.

In Lelystad bestaan verschillende varianten voor de verhuur van lokalen:

- A. Scholen zijn verbouwd of nieuw gebouwd met daarin ook voorzieningen voor opvang:** In deze variant betaalt de kinderopvang een huur ter dekking van de stichtingskosten aan de gemeente. Daarnaast betaalt de kinderopvang een exploitatievergoeding aan de school of de gemeente, afhankelijk van het eigendom van het gebouw. De kinderopvangorganisatie heeft een huurovereenkomst met de gemeente. Deze variant is geldig bij bijvoorbeeld Tjotter, Poolster, Windroos, Meander Oost, De Boeier.
- B. Scholen zijn gehuisvest in tijdelijke voorzieningen met daarin ook voorzieningen voor opvang:** In deze variant betaalt de kinderopvang een huur aan de gemeente ter dekking van de huurlasten en de eenmalige plaatsings- en verwijderingskosten. Daarnaast betaalt de opvang een exploitatievergoeding aan de gemeente. De kinderopvangorganisatie heeft een huurovereenkomst met de gemeente. Van deze variant is sprake bij Tjotter-Buiten, Warande, Meander en Kring.
- C. De kinderopvang maakt gebruik van ruimten in de school, welke uit de onderwijscapaciteit is onttrokken:** in deze variant betaalt de kinderopvang een huur ter dekking van de stichtingskosten aan de gemeente. Daarnaast betaalt de kinderopvang een exploitatievergoeding aan de school of de gemeente, afhankelijk van het eigendom van het gebouw. De kinderopvangorganisatie heeft een huurovereenkomst met de gemeente. Van deze variant is sprake bij de Regenboog.
- D. Leegstaande lokalen worden gebruikt door de kinderopvang. De lokalen tellen nog wel in de onderwijscapaciteit.** in deze variant betaalt de kinderopvang alleen een exploitatievergoeding aan de school. De kinderopvang heeft een overeenkomst met het schoolbestuur. Van deze variant is sprake bij De Toermalijn, 't Schrijverke, De Wingerd, Mozaiek, Baken, Horizon, Schakel, Tjalk, Triangel, Vuurtoren, Driestromenland, Driemaster en Spectrum.

De varianten A tot en met C voldoen aan de hierboven beschreven wet- en regelgeving. Bij variant D is er nog geen sprake van een commerciële c.q. marktconforme huurprijs en vindt er nog geen doorrekening van de stichtingskosten plaats. De wet- en regelgeving schrijft dit echter wel voor om verkapte subsidie en het verstrekken van staatsteun te voorkomen. Om te bepalen welke huurprijs schoolbesturen in de toekomst moeten vragen voor het gebruik van schoolgebouwen door bijvoorbeeld kinderopvangorganisaties, is het dus belangrijk te beseffen dat het hier om commerciële partijen en/of activiteiten gaat. Voor de huur van ruimten in een schoolgebouw moet daarom een

marktconforme prijs worden gehanteerd waaruit in ieder geval de stichtingskosten en exploitatielasten gedekt kunnen worden.

Bovenstaande betekent dat de huurprijs uit twee onderdelen moet bestaan:

- een vergoeding voor de exploitatiekosten. De exploitatiekosten kunnen worden gezien als dekking van de kosten die het schoolbestuur maakt en komen dus ten goede aan het schoolbestuur.
- een vergoeding voor de (door de gemeente gedragen) stichtingskosten. Deze moet de eigenaar van het gebouw op grond van de wet en regelgeving doorbetalen aan de gemeente. De gemeente is op haar beurt weer verplicht deze stichtingskosten ten goede te laten komen aan de onderwijshuisvesting, bijvoorbeeld onderhoud.

Het vaststellen van de hoogte van de vergoeding van de exploitatiekosten is de verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw c.q. de gebruiker die verantwoordelijk is voor de exploitatiekosten. De hoogte van de stichtingskosten is afhankelijk van het gebouw zodat de werkelijke kosten gedekt worden.

Conclusie

De wetgeving schrijft voor dat commerciële partijen voor het gebruik van schoolgebouwen een marktconforme huurprijs moeten betalen, welke in ieder geval de stichtings- en exploitatiekosten dekt. Sinds de inwerkingtreding van de Wet op Kindervang worden ook kinderdagopvang en BSO als een commerciële activiteit gezien. Dit betekent dat de kinderopvang naast een vergoeding voor de exploitatiekosten ook een vergoeding voor de door de gemeente gedragen stichtingskosten moet gaan betalen. Met het hanteren van een marktconforme huurprijs wordt de wet- en regelgeving omtrent verhuur- en medegebruik nageleefd.

5. Doordecentralisatie

In 1997 is de onderwijshuisvesting naar de lokale overheden gedecentraliseerd. Als politiek compromis is toen in de wetgeving de mogelijkheid opgenomen om de wettelijke gemeentelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting door te decentraliseren naar de schoolbesturen.

Voor het doordecentraliseren van de zorgplicht naar de schoolbesturen bestaan verschillende varianten:

- Het doordecentraliseren van de zorgplicht voor het buitenonderhoud (bij het voortgezet onderwijs is dit al het geval)
- Het doordecentraliseren van de zorgplicht voor het buitenonderhoud, renovatie, uitbreiding en nieuwbouw
- Het doordecentraliseren van de zorgplicht voor het buitenonderhoud, renovatie, uitbreiding en nieuwbouw en het economisch claimrecht. Dit betekent dat wanneer het schoolgebouw niet meer noodzakelijk is, de gemeente niet meer het eigendom verwerft.

Het doordecentraliseren van de zorgplicht voor het buitenonderhoud staat landelijk ter discussie. Begin 2012 heeft de minister een wetgevingstraject gestart om de overheveling van de middelen voor het buitenonderhoud vorm te geven. Dit betekent dat bij een positief besluit in de Tweede Kamer de doordecentralisatie van het buitenonderhoud per januari 2014 in werking treedt. Van volledige overheveling van de onderwijshuisvestingsgelden is in ieder geval tot 2015 geen sprake.

Vooruitlopend op deze veranderende wet- en regelgeving is het van belang om de gevolgen van doordecentralisatie in kaart te brengen. De kansen en voordelen voor de ene partij kunnen immers een bedreiging of een nadeel vormen voor de andere partij.

Deze kansen en bedreigingen voor de verschillende partijen zijn hieronder weergegeven.

Kansen voor de gemeente

Wanneer besloten wordt tot doordecentralisatie wordt er een doordecentralisatieovereenkomst afgesloten tussen de gemeente en het schoolbestuur. In deze doordecentralisatieovereenkomst wordt de overdracht van de zorgplicht geregeld en de hoogte van de jaarlijkse vergoeding die het schoolbestuur van de gemeente krijgt. Wanneer sprake is van volledige doordecentralisatie met of zonder economisch claimrecht, geeft dit voor de gemeente zekerheden over de te verwachten uitgaven in de toekomst. Het risico voor nieuwe (en onverwachte) investeringen ligt bij volledige doordecentralisatie immers bij het schoolbestuur.

Bedreigingen voor de gemeente

Naast voordelen brengt het doordecentraliseren van de zorgplicht ook nadelen met zich mee. Zo bestaat het risico dat de overgedragen middelen niet voldoende zijn voor het schoolbestuur om de overgenomen verantwoordelijkheden waar te maken. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de ambities van de schoolbesturen en de beschikbare middelen, onverwachte ontwikkelingen, het verlies aan schaalgrootte, het gebrek aan professionaliteit e.d. Aangezien de gemeente de wettelijke zorgplicht behoudt, ligt het risico van financiële knelpunten bij de gemeente.

Naast een financieel risico heeft doordecentralisatie ook beleidsinhoudelijke nadelen. Zo zijn er bij doordecentralisatie minder mogelijkheden om te komen tot een integraal beleid, zoals het accommodatiebeleid, leegstandsbeleid, het komen tot integrale kindcentra, inhoudelijk onderwijsbeleid etc. De sturing op de onderwijshuisvesting ligt bij doordecentralisatie immers in handen van de schoolbesturen.

Kansen voor het schoolbestuur

Voor het schoolbestuur betekent doordecentralisatie van de middelen voor onderhoud, uitbreiding en nieuwbouw dat zij zelf kunnen investeren in schoolgebouwen. Door de verantwoordelijkheid en de financiën bij de scholen te leggen kan de huisvesting optimaal aansluiten bij de gebruikerseisen en de onderwijskundige visie. De scholen zijn hierdoor niet meer afhankelijk van de gemeentelijke besluitvorming, de gemeentelijke begroting en de kaders van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. In geval van doordecentralisatie kunnen schoolbesturen zelf investeringsbeslissingen nemen en prioriteiten stellen.

Bedreigingen voor het schoolbestuur

In de huidige situatie kunnen schoolbesturen in gewijzigde omstandigheden een beroep doen op de gemeente. Als er een capaciteitstekort ontstaat als gevolg van de groei van het aantal leerlingen stelt de gemeente middelen ter beschikking zodat de school kan worden uitgebreid. Het financiële risico voor noodzakelijke voorzieningen ligt bij de gemeente. De gemeente vergoedt exact die middelen die nodig zijn om de noodzakelijke voorziening te treffen. In geval van (algehele) doordecentralisatie moet het schoolbestuur deze risico's zelf opvangen.

Bovenstaande is in onderstaande tabel schematisch weergegeven.

	Gemeente	Schoolbesturen
--	----------	----------------

Kansen	Minder grote financiële risico's Stabieler uitgaven Minder uitvoeringslast	Grotere autonomie Beslissen over eigen investeringen Verantwoordelijkheid in één hand Onafhankelijk van integrale gemeentelijke besluitvorming Risicospreiding en bestedingsvrijheid Mogelijkheden tot alternatieve financieringsbronnen
Bedreigingen	Minder financiële armslag Minder mogelijkheden tot integraal beleid (bijvoorbeeld integrale kindcentra, leegstandsbeleid, inhoudelijk onderwijsbeleid, etc.) Wettelijke zorgplicht blijft Financiële risico's bij financiële knelpunten schoolbesturen	Onvoldoende capaciteit en onvoldoende kennis Grote financiële risico's Risiko van veranderende wet- en regelgeving en nieuwe onderwijskundige ontwikkelingen Achterstallig onderhoud Onvoldoende spreiding en bereikbaarheid Verschil tussen gebouwen wordt groter

Conclusie: geen doordecentralisatie

Gezien het feit dat de gemeente het belangrijk vindt om de regie te voeren inzake een efficiënt gebruik van gebouwen, het voeren van een integraal accommodatiebeleid en het inzetten van de huisvesting als instrument voor inhoudelijk onderwijsbeleid, brede schoolbeleid, welzijnsbeleid en ruimtelijk beleid ziet de gemeente geen aanleiding om de zorgplicht van de onderwijshuisvesting door te decentraliseren. Dit heeft ook te maken met de schaalgrootte van de Lelystads schoolbesturen welke over het algemeen te klein is om de huisvestingstaak adequaat te kunnen uitvoeren. Ook de schoolbesturen zien op dit moment geen aanleiding om de onderwijshuisvesting door te decentraliseren naar de schoolbesturen. Deze keuze voor doordecentralisatie is mede afhankelijk van de landelijke wetgeving. In afwachting van het aangekondigd landelijk beleid zal de gemeente vooralsnog geen actief wijzigingsbeleid gaan voeren.