



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Onderwijshuisvesting Deventer

Werken aan een nieuw bouwplan voor de toekomst

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Bjørn Dekker
Wilfred Nijhoff (Cebeon)
Kees van Bergen

Amsterdam, 26 oktober 2020
Publicatienr. 20020

© 2020 Regioplan i.s.m. Cebeon, in opdracht van de Rekenkamercommissie Deventer

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Werkwijze	9
1.4 Algemeen: gemeentelijke taken onderwijshuisvesting	10
1.5 Variatie in situaties en tekortkomingen in het stelsel	10
2 Bevindingen Deventer	13
2.1 Onderwijs en leerlingen	13
2.2 Beleidskader onderwijshuisvesting	17
2.3 Financieel kader	19
2.4 Onderwijshuisvesting	20
2.5 Doeltreffendheid, doelmatigheid en risico's	28
2.6 Informatieverstrekking aan en controle door gemeenteraad	29
3 Conclusies	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Beantwoording onderzoeksvragen	32
3.3 Conclusies	35
3.4 Aanbevelingen	36
Bijlagen	40
Bijlage 1 – Normenkader	40
Bijlage 2 – Geïnterviewde personen	41

Samenvatting

Scholen en leerlingen

Deventer is verantwoordelijk voor de huisvesting van ruim 50 scholen. In totaal telden de scholen in 2019 ongeveer 14.000 leerlingen. In vergelijking met omliggende steden gaan relatief veel jongeren uit Deventer naar scholen in de buurgemeenten. Met name de leerlingenstroom naar Voorst is in de afgelopen jaren toegenomen. Deventer heeft door demografisch ontwikkeling te maken met een afname van het aantal leerlingen. Door deze krimp kan ruimte steeds minder efficiënt gebruikt worden en is er sprake van een toenemende leegstand.

Beleidsarme uitvoering: behoefte aan een plan

Het huidige beleid is sterk gericht op de praktijkuitwerking op de korte termijn, heeft een ad-hoc-karakter en gaat uit van adequate onderwijshuisvesting en het verminderen van de leegstand. Het ontbreekt aan een achterliggende beleidsvisie met doelen en een uitwerking voor de langere termijn.

Lasten en begroting

Voor het jaar 2020 is ruim 7 miljoen euro gereserveerd voor het taakveld onderwijshuisvesting. Uitgaande van de situatie in 2018 zijn de lasten van de gemeente Deventer voor de inzet op onderwijshuisvesting in lijn met het ijkpunt zoals gebruikt in het gemeentefonds en gemiddeld iets hoger dan het gemiddelde in een referentiegroep van vergelijkbare gemeenten. Uitsplitsing naar sector laat zien dat de lasten voor het primair en het voortgezet onderwijs iets onder de gemiddelden van de referentiegemeenten liggen, voor het speciaal onderwijs gelijk en voor de gymzalen hoger. In vergelijking met de referentiegemeenten is Deventer dus niet uitgesproken sober. In de praktijk zien we dan ook dat er na de systeemwijziging in 2015 nog nieuwe scholen zijn gebouwd en renovaties zijn uitgevoerd. In de periode 2017-2019 was er bij de nettolasten sprake van een dalende trend voor de post onderwijshuisvesting. In de programmabegroting 2020 wordt die daling doorgetrokken naar ongeveer 6,5 miljoen in 2023. Gezien de toegenomen bouwkosten, het aantal scholen dat in de toekomst aan vernieuwing toe is en toenemende eisen op het gebied van duurzaamheid lijkt die inschatting niet realistisch.

Gebouwen en onderhoud

De ruim vijftig schoolgebouwen hebben een gemiddelde leeftijd van ongeveer 51 jaar. Een belangrijk deel van deze schoolgebouwen stamt uit de periode rond 1980 en ligt daarmee rond de afschrijvingstermijn. Dat leidt tot vragen bij de schoolbesturen wat er op termijn met deze gebouwen gaat gebeuren: vervangende nieuwbouw of mogelijk levensverlengende renovatie. Dit wordt versterkt doordat renovatie nu geen juridische status heeft en er op landelijk niveau onduidelijkheid is. Recent is door minister Slob voor onderwijs een wetswijziging aangekondigd waarin renovatie wel een juridische status krijgt. Sinds 2015 heeft de gemeente formeel geen rol meer in het onderhoud. Besturen in Deventer geven aan dat zij het onderhoud netjes, maar vanuit krapte, uitvoeren. De gemeente Deventer monitort de staat van het onderhoud van de schoolgebouwen niet (meer), doet wat de wet vraagt, en controleert niet op nalatigheid. Bij de overdracht in 2015 is de onderhoudstoestand niet vastgesteld. Dit kan volgens geïnterviewden op termijn leiden tot discussie over kosten van achterstallig onderhoud.

Thema's onderwijshuisvesting in de afgelopen vijf jaar

Naast lopende zaken waren de grotere thema's in de afgelopen vijf jaar de afgedwongen renovaties van twee basisscholen, de huisvesting voor nieuwe scholen de Olijfboom, De Zonnebloem en de Ida Gerhard Academie (vo), de nieuwbouwplannen voor het vmbo van het Etty Hillesum Lyceum en de ingebruikname van twee nieuw gebouwde kindcentra Rivierenwijk en Borgele. In al deze gevallen is er, soms na een lang traject, een oplossing gekomen. In een aantal gevallen is daarbij ook een gang naar de rechter gemaakt waarbij soms de gemeente en soms de schoolbesturen in het gelijk zijn gesteld. De relatie tussen de partijen is, zo stellen de betrokkenen, na de bekoeling rond 2015 weer goed en er is voldoende ruimte voor overleg. Wat betreft de inhoudelijke kant zien alle partijen ruimte voor verbetering. Er is vooral behoefte aan een duidelijk onderwijshuisvestingsbeleid met daarin een visie voor de langere termijn en aandacht voor de beoogde kwaliteit van de schoolgebouwen.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en risico's

Uitgaande van de beleidsarme doelstelling met een sobere en adequate onderwijshuisvesting als uitgangspunt geldt dat de onderwijshuisvesting doeltreffend is. Waar dat niet het geval, met name de

vmbo-afdeling van het Etty Hillesum, wordt gewerkt aan een oplossing. Een vraag is in hoeverre het uitgangspunt sober en adequaat voldoende is en of die ambitie niet moet worden bijgesteld en vastgelegd. Een discussie over kwaliteit en de haalbaarheid met alle betrokken partijen is daarvoor nodig.

Wat betreft de doelmatigheid: op basis van de lasten in 2018 leiden we af dat de uitgaven van Deventer in lijn zijn met het ijkpunt in het gemeentefonds. Er is geen grote onder- of overbesteding. Qua verdeling over sectoren zijn de lasten in Deventer voor primair en voortgezet onderwijs lager, voor speciaal onderwijs gelijk en voor gymzalen hoger in vergelijking met het gemiddelde van andere vergelijkbare gemeenten. In het algemeen geldt dat de huidige financieringsstructuur ondoelmatigheid in de hand werkt doordat onderhoud en nieuwbouw niet op elkaar worden afgestemd. In Deventer werkt dit landelijke beleid ook door en zijn, net als in veel andere gemeenten, geen initiatieven ontwikkeld om dit patroon te doorbreken. Met het vooruitzicht op een wetswijziging kan hier verandering in worden gebracht.

Leerlingendaling en de daarmee samenhangende leegstand vormen een doelmatigheidsrisico. Via prognoses is de normatieve leegstand bij de gemeente in beeld. Nieuwe scholen zijn zo veel als mogelijk ondergebracht in bestaande gebouwen en als de nieuwe locatie voor het vmbo doorgaat zal dat ook bijdragen aan het verminderen van leegstand. In het basisonderwijs moeten echter stappen gezet worden om de toekomstige leegstand het hoofd te bieden. De laatste jaren is dat overgelaten aan de schoolbesturen, maar die komen daar zelf niet uit. Meer regie vanuit de gemeente is daarom nodig. Andere risico's hebben te maken met de gestegen bouwkosten en wat dat betekent voor de nieuwbouw van scholen die daar de komende jaren aan toe zijn. Is dat voldoende in beeld en wat betekent het voor de begroting van de post onderwijshuisvesting van de komende jaren? Zoals eerder genoemd is er in de begroting 2020 voor de post onderwijshuisvesting voor de komende jaren sprake van een dalende trend. Hiermee loopt men het risico dat men niet gaat uitkomen met de voor onderwijshuisvesting begrote middelen. Ook is gewezen op nieuwe wetgeving voor het stichten van scholen en de lagere drempels voor het starten van een school en de eventuele gevolgen daarvan voor de vraag naar huisvesting.

Rol gemeenteraad

De raad wordt via verschillende routes geïnformeerd. Het algemene beeld is dat de raad van de beschikbare informatie wordt voorzien. Uit gesprekken met gemeente en schoolbesturen komt naar voren dat er wel een wens is voor meer inhoudelijke aandacht in de raad voor onderwijshuisvesting. Bij delen van de raad leeft die wens ook, vooral waar een relatie kan worden gelegd met andere themagebieden zoals bijvoorbeeld jeugd, sport, cultuur en leefbaarheid. Een meer uitgewerkt beleidsplan zou het gesprek over onderwijshuisvesting makkelijker maken.

Conclusies

Positief is dat nieuwe scholen in Deventer nu permanente huisvesting hebben en dat de plannen voor de nieuwbouw voor de vmbo-locatie in Marke Zuid, na toestemming van de gemeenteraad, doorgang vinden. Ook positief is dat de schoolbesturen en gemeente over het algemeen tevreden zijn over de huidige huisvesting (naar de eisen van de tijd waarin ze gebouwd zijn) en dat de communicatie goed is. Er zijn echter ook knelpunten zoals de toenemende leegstand en de omgang met de verouderde multifunctionele accommodaties. Een recente landelijke studie constateert dat er op het terrein van onderwijshuisvesting drie belangrijke knelpunten bestaan die te maken hebben met bekostiging, financiële structuur en organisatie. Deze knelpunten zien we ook terug in Deventer. Een goede samenwerking met afspraken voor de langere termijn is, vanwege de schaarse middelen bij zowel schoolbesturen als gemeenten, noodzakelijk om te komen tot een doeltreffende inzet van gelden. Zeker wanneer doeltreffend wordt geformuleerd in termen van passend bij modern onderwijs, het verbeteren van het binnenklimaat en aansluiten bij nieuwe duurzaamheidseisen. De eerder bekoelde verhoudingen en het landelijk beleid werden in Deventer als belemmering gezien om tot een gezamenlijk onderwijshuisvestingplan te komen. Op beide terreinen is sprake van positieve ontwikkelingen die maken dat Deventer kan gaan werken aan een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsbeleid.

Aanbevelingen

In het rapport zijn verschillende verbetermogelijkheden en aandachtspunten genoemd. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- stel een beleidsvisie voor de langere termijn op;
- besteed aandacht aan inhoudelijke thema's en ambities;

- breng de langetermijnbehoefte en reële kosten beter in beeld;
- maak gebruik van kennis binnen én buiten de gemeente;
- werk aan knelpunten door sturing én samenwerking;
- wees voorbereid op nieuwe aanvragen;
- bespreek de aantrekkelijkheid van onderwijs(huisvesting) in Deventer in breder verband.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

Achtergrond

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. De zorg voor de gebouwen ligt echter niet meer bij de gemeente alleen. Schoolbesturen zijn sinds een aantal jaar verantwoordelijk voor het binnen- en buitenonderhoud van de schoolgebouwen.¹ Wijzigingen in regelgeving, financiering en de dynamiek in leerlingenstromen maken onderwijshuisvesting een complex en soms moeilijk te doorgronden terrein. Om meer zicht te krijgen op het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente heeft de rekenkamercommissie Deventer RegioPlan Beleidsonderzoek gevraagd om een onderzoek uit te voeren. In dit rapport zijn de uitkomsten van dat onderzoek beschreven.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is *in hoeverre het beleid voor onderwijshuisvesting van de gemeente Deventer en de uitvoering doeltreffend en doelmatig is*. Deze hoofdvraag is opgesplitst in de volgende thema's en deelvragen:

Onderwijs en leerlingen

- Hoe ziet het onderwijslandschap eruit in de gemeente Deventer?
- Hoe zien de leerlingenstromen van en naar Deventer eruit? Wat is de concurrentiepositie van de Deventer scholen t.o.v. scholen in de regiogemeenten?

Beleidskader: visie, doelen en verantwoordelijkheidsverdeling

- Welke (beleids-/financiële) kaders heeft de raad gesteld ten aanzien van onderwijshuisvesting?
- Wordt het onderwijshuisvestingsbeleid gekoppeld aan andere visies of ambities van de gemeenten (bijv. multifunctioneel, sport etc.)?
- Wat zijn de vastgestelde beleidsdoelen ten aanzien van onderwijshuisvesting en zijn deze SMART geformuleerd?
- Welke bevoegdheden en instrumenten heeft de gemeente Deventer ten aanzien van onderwijshuisvesting? Hoe maakt zij hier gebruik van?

Financieel kader

- Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld? In hoeverre is het beleid voor onderwijshuisvesting van de gemeente Deventer en de uitvoering doeltreffend en doelmatig?

Onderwijshuisvesting

- Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande objecten met betrekking tot onderwijshuisvesting? En zo ja, wat is de huidige stand van zaken?
- Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en scholen bij de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid?
- Hoe is het beheer en onderhoud van het onderwijsvastgoed geregeld en geborgd?
- Wat is het toekomstbeeld van de gemeente Deventer (prognose leegstand etc.) op basis van voorziene relevante toekomstige ontwikkelingen?

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- In welke mate worden de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd?
- Houdt de gemeente adequaat toezicht op de uitvoering van de gestelde kaders en de besteding van de financiële middelen (gemeentelijk/onderwijsinstellingen)?
- Zijn er (financiële) risico's of kansen te onderscheiden met betrekking tot het onderwijshuisvestingsbeleid?

¹ De overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van gemeente naar schoolbestuur heeft in het voortgezet onderwijs in 2005 plaatsgevonden en in het primair onderwijs in 2015.

Informatieverstrekking aan en controle door gemeenteraad

- Op welke wijze wordt de gemeenteraad van Deventer geïnformeerd over (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?
- Hoe vult de gemeenteraad zijn toezichhoudende en controlerende taak in als het gaat om de onderwijshuisvesting?

Deze onderzoeksvragen zijn ook vertaald naar een normenkader (bijlage 1). Dat kader is als hulpmiddel gebruikt bij de duiding en beoordeling van de uitkomsten. De onderzoeksvragen zijn echter leidend geweest en komen in de conclusie per thema aan de orde.

Werkwijze

In het onderzoek is gebruikgemaakt van documentanalyse, bestandsanalyse, financiële analyse en interviews met betrokkenen.

In het kader van dit onderzoek is een groot aantal documenten bestudeerd. Het gaat zowel om stukken die, op aanvraag, zijn aangeleverd door de gemeente als om stukken die door ons zelf zijn verzameld. Het gaat onder meer om:

- integrale huisvestingplan(nen);
- gemeentelijke verordeningen;
- beleidstukken over het onderwijshuisvestingbeleid;
- raadstukken/notulen met betrekking tot onderwijshuisvesting;
- beleidsinformatie met betrekking tot de onderwijshuisvesting;
- stukken waaruit beschikbaarheid en behoefte (kwantitatief en kwalitatief) naar voren komen;
- leerlingprognoses in relatie tot de onderwijshuisvesting;
- begrotings- en verantwoordingsinformatie;
- gerechtelijke uitspraken;
- websites van scholen/schoolbesturen Deventer;
- websites lokale media;
- algemeen: websites overheid (o.a. ministerie van OCW, Algemene Rekenkamer), belangenorganisaties (VNG, PO-Raad) en kennisinstituten (o.a. Ruimte-OK).

Bij de analyse van de documenten lag de focus op de periode van 2015 tot heden. Waar relevant voor de huidige situatie zijn ook stukken van voor die tijd bekeken.

Naast het literatuuronderzoek zijn ook bestandsanalyses op openbare, bestaande gegevens van DUO en de Algemene Rekenkamer gedaan. Hiermee is gekeken naar de ontwikkelingen in het aantal leerlingen over jaren, de leerlingenstromen tussen gemeenten en de leeftijd van gebouwen. Door het gebruik van deze landelijke gegevens kon in enkele gevallen ook een vergelijking met andere gemeenten worden gemaakt.

Voor een benchmark van de uitgaven van Deventer in vergelijking met een groep vergelijkbare gemeenten is een aanvullende financiële analyse uitgevoerd.² Voor deze analyse zijn aanvullende financiële gegevens bij de gemeente opgevraagd en aangeleverd. Meer informatie over de analyse is opgenomen in het volgende hoofdstuk.

Om meer zicht te krijgen op de achtergronden en de ervaringen van betrokkenen zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeente, een aantal schoolbesturen en de wethouder met onderwijs in de portefeuille. De gesprekken zijn, met inachtneming van de coronarichtlijnen, op het gemeentehuis van Deventer gevoerd. Via een oproep in het weekbericht van de griffie is ook een uitnodiging

² Deze financiële analyse is uitgevoerd door Cebeon.

aan raadsleden gedaan. Naar aanleiding daarvan is een telefonisch gesprek gevoerd. Voordat we ingaan op de bevindingen in Deventer schetsen we eerst nog kort de landelijke situatie.

Algemeen: gemeentelijke taken onderwijshuisvesting

In 1997 kregen gemeenten de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Voor die tijd lag die verantwoordelijkheid bij de rijksoverheid. Het idee was dat gemeentebesturen beter dan het Rijk in staat zouden zijn om de doelmatigheid te bevorderen, omdat ze ook al verantwoordelijk waren voor ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, voorbereiding van scholenplanning en voor andere sociaal-culturele voorzieningen.³

De huidige taakverdeling en financiering van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs zijn door Algemene Rekenkamer in 2016 helder omschreven.

“De gemeente heeft de wettelijke plicht te zorgen voor een voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen van een redelijk niveau. Gemeenten ontvangen hiervoor financiële middelen in hun algemene uitkering uit het gemeentefonds, maar ze zijn vrij die naar eigen inzicht te besteden. Ze wegen onderwijshuisvesting daarbij af tegen hun andere taken en verantwoordelijkheden. In de onderwijswetten is bepaald dat schoolbesturen jaarlijks een aanvraag tot nieuwbouw kunnen doen bij hun gemeente. Honoreert deze de aanvraag, dan neemt ze de voorziening op in haar jaarlijkse huisvestingsprogramma en betaalt ze voor de bouw ervan. De gemeente kan er ook voor kiezen haar middelen voor nieuwbouw en uitbreiding door te decentraliseren aan één of meer schoolbesturen, indien zij deze taak op zich willen nemen. Zij voeren de taak dan uit, maar de gemeente raakt haar wettelijke plicht niet kwijt. Partijen maken in geval van doordecentralisatie afspraken die ze doorgaans contractueel vastleggen.

Het schoolbestuur betaalt de exploitatiekosten van zijn gebouw en heeft de wettelijke plicht het gebouw behoorlijk te gebruiken en onderhouden. Het bestuur ontvangt daarvoor financiële middelen van het ministerie van OCW, als onderdeel van de lumpsum: het vaste bedrag dat het ontvangt en waaruit het zijn personele en materiële kosten betaalt. Het onderhoud omvat binnen- en buitenonderhoud. Binnenonderhoud behoort al sinds 1997 tot de taken van de schoolbesturen. Buitenonderhoud kwam er voor het voortgezet onderwijs in 2005 bij en voor het primair onderwijs onlangs, samen met aanpassingen aan huisvesting, in januari 2015. In de afgelopen tien jaar is de tendens dat schoolbesturen meer verantwoordelijkheid voor hun gebouwen krijgen: in de vorm van het buitenonderhoud en, in enkele tientallen gemeenten, ook in de vorm van doordecentralisatie van de gemeentemiddelen voor huisvesting.”

Bron: Rapport Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, Algemene Rekenkamer (2016)

Alle schoolbesturen zijn dus sinds 2015 verantwoordelijk voor zowel het binnen- als het buitenonderhoud van de schoolgebouwen en ontvangen daarvoor middelen van het Rijk in de lumpsum. In 2015 zijn de verantwoordelijkheden voor primair en voortgezet onderwijs op het gebied van huisvesting grotendeels gelijkgeschakeld.⁴ Gemeenten blijven echter verantwoordelijk voor de bekostiging van andere (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van scholen.

Variatie in situaties en tekortkomingen in het stelsel

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 uitgebreid onderzoek gedaan naar de onderwijshuisvesting in Nederland en wees daarbij op de grote variatie in kwaliteit, inzet van middelen en samenwerking. Zij vatte de situatie als volgt samen:

“De praktijk van de onderwijshuisvesting is, net als het onderwijs zelf, in verschillende opzichten rijk aan variatie. Ouderdom en functionele en technische kwaliteit van schoolgebouwen lopen uiteen en de financiële middelen die aan onderwijshuisvesting worden besteed vertonen substantiële regionale en lokale

³ Bron: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt/Rapport_Schoolgebouwen.pdf

⁴ De uitzondering is dat besturen in het vo onder voorwaarden mogen investeren in nieuwbouw. Schoolbesturen in het po mogen dit “investeren in stenen” niet.

verschillen. Dat geldt ook voor de mate waarin schoolbesturen en gemeenten elkaar weten te vinden in de gezamenlijke opgave voor het in stand houden van onderwijshuisvesting van redelijke kwaliteit zoals de wet voorschrijft.”

Bron: Rapport Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, Algemene Rekenkamer (2016)

De Algemene Rekenkamer was in haar conclusies kritisch over het stelsel en constateerde onder meer dat gemeenten en schoolbesturen onvoldoende geprikkeld worden om publiek geld doelmatig in te zetten voor onderwijshuisvesting, dat te vaak een langetermijnperspectief ontbreekt, dat er onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar zijn en dat er onduidelijkheid is over de verdeling van de verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen bij renovatie versus nieuwbouw. Tot voor kort was er sinds de wijziging in 2015 inhoudelijk weinig beweging in het landelijke beleid ten aanzien van de onderwijshuisvesting. Op landelijk niveau waren vertegenwoordigers van gemeenten en schoolbesturen wel in gesprek over de wijze om betere onderwijshuisvesting te realiseren. Zo heeft het Expertiseteam Onderwijshuisvesting, een samenwerking tussen de VNG, de PO-Raad en de VO-raad, in het voorjaar van 2020 een advies geschreven waarbij binnenklimaat en duurzaamheid een belangrijke rol spelen.⁵ In dat advies is de wens uitgesproken om de kwaliteit van de schoolgebouwen te verhogen, maar wordt ook gewezen op een tekort aan middelen. Tijdens het schrijven van deze conceptrapportage heeft minister Slob in een brief aan de Tweede Kamer een wetwijziging aangekondigd waarin een aantal gewenste wijzigingen wordt opgenomen.⁶ De verwachting van de minister is dat het wetsvoorstel eind 2021 gereed is.

De vraag is onder meer wat eerdere landelijke wijzigingen hebben betekend voor het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Deventer. Die vraag en andere komen aan de orde in het volgende hoofdstuk waarin we achtereenvolgens ingaan op het onderwijs in Deventer, de kaders voor het onderwijshuisvestingsbeleid, de gebouwen en de verantwoording en controle. In hoofdstuk 3 zetten we de belangrijkste bevindingen nog eens op een rij en plaatsen die dan ook in het perspectief van de recent aangekondigde wetwijziging.

⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/nieuws/vng-vraagt-steun-rijk-voor-kwaliteit-en-duurzaamheid-scholen>

⁶ Brief aan de Tweede Kamer van 9 juli 2020 (referentie: 2 4 082598) <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/07/09/beleidsreactie-onderzoeksrapport-onderwijshuisvesting-en-het-verhuistraject-voor-de-europese-school-bergen/beleidsreactie-onderzoeksrapport-onderwijshuisvesting-en-het-verhuistraject-voor-de-europese-school-bergen.pdf>



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bevindingen



2 Bevindingen Deventer

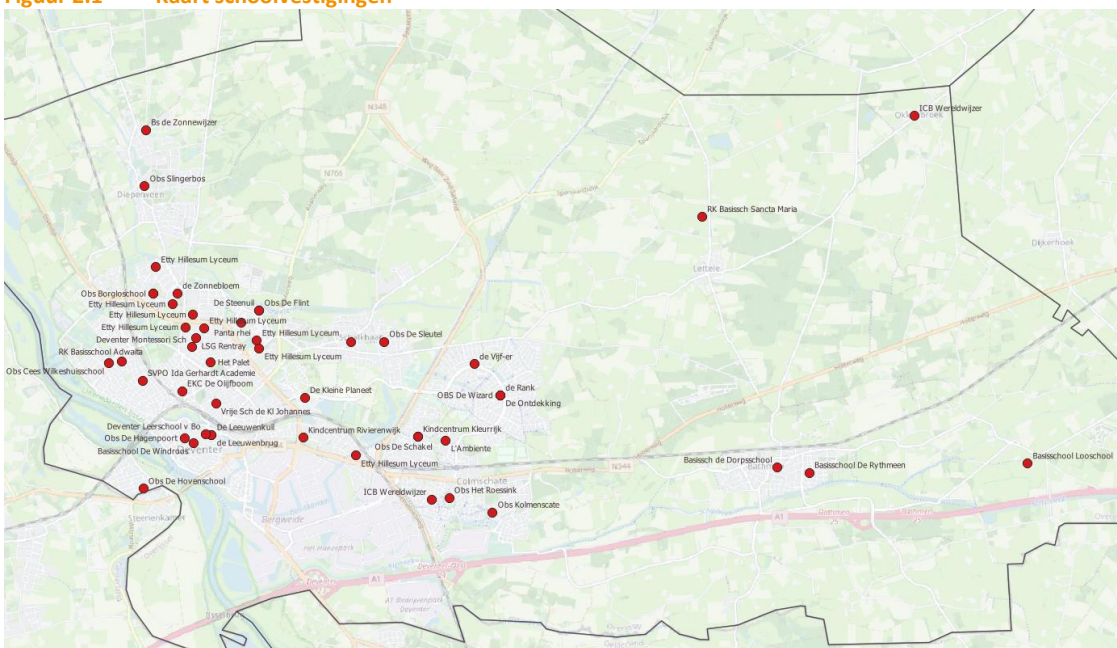
Onderwijs en leerlingen

We starten met het belangrijkste: het onderwijs zelf. We gaan hier kort in op de soorten onderwijs, de leerlingenstromen en de ontwikkeling van het aantal leerlingen. We beperken ons daarbij tot de voor dit onderzoek relevante onderwijssectoren: het primair en het voortgezet onderwijs in de gemeente Deventer.

Scholen

Uitgaande van vestigingsinformatie zoals bekend bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ziet een scholenkaart van de 49 schoolvestigingen in de gemeente Deventer er als volgt uit.⁷ De meeste scholen concentreren zich in de stad Deventer, daarnaast is er ook een aantal scholen in het buitengebied.

Figuur 2.1 Kaart schoolvestigingen



Bron: bewerking Regioplan op basis van instellingsgegevens DUO (peildatum mei 2020)

Meer gedetailleerde informatie vanuit de gemeente Deventer laat zien dat het scholenbestand bestaat uit 55 schoolgebouwen waarvan er op dit moment twee leegstaan. Van de overige 53 schoolgebouwen zijn er 41 in gebruik door het basisonderwijs, 1 door het speciaal basisonderwijs, 3 door het (voortgezet) speciaal onderwijs en 8 door het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het in zeven gevallen om scholen en/of afdelingen van het Eddy Hillesum Lyceum (EHL). De enige andere bekostigde voorschool in Deventer is de Ida Gerhardt Academie (IGA). De IGA biedt sinds schooljaar 2019-2020 havo- vwo onderwijs in Deventer.

In de meeste gevallen gaat het om reguliere basisscholen. Verschillende denominaties zijn vertegenwoordigd in de gemeente Deventer. Van de 41 reguliere basisscholen zijn er 16 openbaar, 6 katholiek, 6 vormen een samenwerking tussen rooms-katholiek en protestants-christelijk, 5 algemeen bijzonder, 2 protestants-christelijk, 2 evangelisch, 2 vrije scholen, 1 islamitisch en 1 brede samenwerkingschool met rooms-katholiek, protestants-christelijk en openbaar samen. Daarnaast zijn er ook enkele scholen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze scholen kennen een groter voedingsgebied en hebben een meer regionale functie. Dat laatste kan overigens ook gelden voor reguliere basisscholen die zich richten op een specifieke doelgroep.

⁷ De 49 vestigingen op de kaart komen niet altijd overeen met de huisvestigingssituatie zoals die in de praktijk is. Dat komt doordat in een aantal gevallen de vestiging is opgedeeld over meerdere locaties/gebouwen.

Het scholenbestand van de gemeente Deventer beslaat een breed spectrum van schoolsoorten en denominaties. Uit gesprekken komt wel naar voren dat er op het gebied van het voortgezet speciaal onderwijs en dan met name de moeilijk lerende en/of opvoedbare leerlingen (clusters 3 en 4) verbetering mogelijk is. Jongeren uit Deventer die deze vorm van onderwijs nodig hebben gaan nu vaak in andere gemeenten naar school, terwijl deze groep juist gebaat is bij een kortere reisafstand en een bekende omgeving. Ook bestuurlijk is er de ambitie om iets aan deze situatie te doen.

Schoolbesturen

De gemeente Deventer heeft wat betreft de onderwijshuisvesting te maken met 15 onderwijsbesturen. Dat zijn Carmel en de Scholen voor Persoonlijk Onderwijs (SvPO) in het voortgezet onderwijs, en in het basisonderwijs OPOD (openbaar onderwijs, 16 locaties) en Varietas (12 locaties)⁸, DAM (4 locaties) en een aantal besturen met een of twee scholen in de gemeente.

Leerlingaantallen

Leerlingaantallen kunnen op twee manieren bekeken worden:

- leerlingen die *naar school* gaan in de gemeente Deventer;
- leerlingen die *wonen* in de gemeente Deventer.

In het basisonderwijs overlappen de twee elkaar sterk. Basisscholen liggen in veel gevallen in de gemeente waar de leerlingen ook wonen. Voor het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs is dat anders, ligt de reisafstand hoger en zijn de woongemeente en de gemeente waar leerlingen naar school gaan vaker verschillend. Voor de inzet op onderwijshuisvesting, en dan met name het aantal en de omvang van de gebouwen, is vooral het aantal leerlingen dat onderwijs in Deventer volgt van belang.

Schoolgaand in Deventer

Op 1 oktober 2019⁹ stonden er op de scholen in Deventer 8903 po-leerlingen en 5037 vo-leerlingen ingeschreven (bron: DUO). Tabel 2.1 laat de verdeling van de vo-leerlingen over verschillende schooltypen in Deventer zien. De meeste leerlingen gaan naar het vmbo, hierbij moet men ook bedenken dat een relatief groot deel van de vmbo-leerlingen niet herkenbaar is omdat ze geteld zijn bij de brugjaren 1 en 2.

Tabel 2.1 Leerlingen naar onderwijstype voor de VO-scholen in Deventer 2019-2020

Onderwijstype	Leerlingen
Brugklas leerjaar 1-2	1899
Praktijkonderwijs	196
Vmbo bl leerjaar 3-4	222
Vmbo gl leerjaar 3-4	215
Vmbo kl leerjaar 3-4	296
Vmbo tl leerjaar 3-4	217
Havo leerjaar 4-5	781
Havo/vwo leerjaar 3	496
Vwo leerjaar 4-6	695
Overig (vavo)	20
Eindtotaal	5037

Bron: bewerking RegioPlan data DUO

Wonend in Deventer

Er wordt in verschillende stukken gesproken over ‘weglek’ van vo-leerlingen uit de gemeente Deventer.¹⁰ De cijfers in tabel 2.2 bevestigen dat beeld. Het percentage jongeren uit Deventer dat naar een middelbare school buiten de gemeentegrens gaat neemt in kleine stapjes toe over de jaren. In schooljaar 2019-

⁸ De stichting Varietas bestaat sinds 1 april 2020 en is voortgekomen uit de stichting Roos en stichting Quo Vadis.

⁹ 1 oktober geldt in het onderwijs als belangrijke peildatum voor het betreffende schooljaar.

¹⁰ Bijvoorbeeld in https://deventer.raadsinformatie.nl/document/4382563/2/2014-11-12_Motie_9_3_CDA_-_Onderwijs_en_onderrwijs_huisvesting_-_AANGENOMEN. In het Strategisch huisvestingsplan EHL (2019) wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat: De ‘weglek’ naar omliggende gemeenten met name in het vmbo zit.

2020 gaat bijna een kwart van de vo-leerlingen die in Deventer wonen naar vo-scholen buiten de gemeentegrenzen. In de meeste gevallen gaan leerlingen dan naar scholen in de gemeenten Rijssen-Holten en Voorst. In de periode 2012-2019 is de leerlingenstroom naar de gemeente Voorst verdubbeld van 303 naar 600 leerlingen.¹¹

Tabel 2.2 Gemeenten waar vo-leerlingen die wonen in Deventer naar school gaan (drie schooljaren)

Gemeenten	2012/2013	%	2015/2016	%	2019/2020	%
Deventer	4372	78%	4665	77%	4477	76%
Rijssen-Holten	385	7%	385	6%	330	6%
Voorst	303	5%	423	7%	600	10%
Zutphen	261	5%	316	5%	256	4%
Olst-Wijhe	102	2%	66	1%	31	1%
Zwolle	46	1%	82	1%	129	2%
Raalte	43	1%	45	1%	26	0%
Apeldoorn	32	1%	28	0%	39	1%
Overig	55	1%	50	1%	35	1%
Totaal	5599	100%	6060	100%	5923	100%

Bron: bewerking Regioplan leerlingtelgevens DUO

Om een indruk te geven van de situatie in andere gemeenten: van de 357 gemeenten staat Deventer op plaats 105 wat betreft het vasthouden van de vo-leerlingen in de eigen gemeente. Daarmee is Deventer qua cijfers vergelijkbaar met gemeenten als Utrecht (74%) en de buurgemeente Rijssen-Holten (77%). Andere grotere gemeenten in de omgeving houden over het algemeen meer leerlingen vast in de eigen gemeente. Dat geldt bijvoorbeeld voor Zwolle (99%), Apeldoorn en Almelo (beide 95%). Deze laatste drie gemeenten scoren landelijk overigens zeer hoog. Het vasthouden van leerlingen heeft ook financiële consequenties. De toegekende middelen in het cluster onderwijs(huisvesting) van het gemeentefonds worden namelijk mede bepaald door het leerlingenaantal.¹²

Prognoses

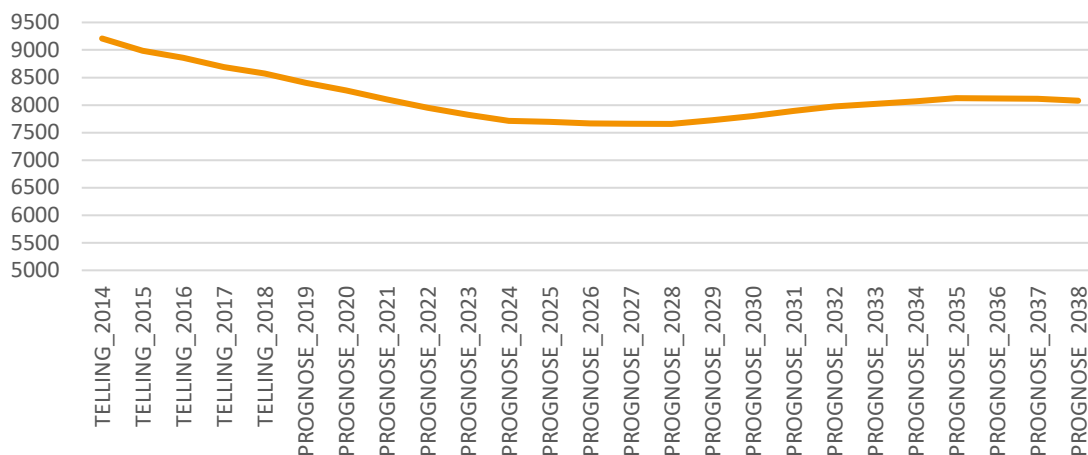
In de tabel 2.2 zien we ook een ander fenomeen, namelijk dat er de laatste jaren sprake is van een afname van het aantal leerlingen in het vo. Deze ontwikkeling die in het primair onderwijs al langer aan de orde is, begint zich nu ook af te tekenen in het vo. De leerlingafname heeft gevolgen voor scholen en de onderwijshuisvesting. Die huisvesting moet in zekere zin kunnen mee-ontwikkelen met de vraag. Een te kleine school is geen optie, maar een te ruime school is, hoewel dat op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt, uiteindelijk onbetaalbaar. Schoolbesturen ontvangen van het Rijk immers middelen per leerling en kunnen bij een te ruim gebouw het onderhoud op de langere termijn niet meer betalen. Ook voor de gemeente kan dat extra lasten met zich meebrengen, bijvoorbeeld omdat bij onvoldoende onderhoud eerder vervangende nieuwbouw nodig is. Het is dus belangrijk om zicht te hebben op toekomstige ontwikkelingen van de leerlingaantallen en de daarmee samenhangende leegstand.

Voor het onderwijs zijn prognoses op verschillende niveaus en termijnen beschikbaar. DUO biedt bijvoorbeeld informatie op basis waarvan individuele scholen, maar ook gemeenten en onderwijssectoren een inschatting kunnen maken. Uit het meest recente openbare prognosebestand van DUO kan voor de gemeente Deventer bijvoorbeeld de ontwikkeling zoals weergegeven in figuur 2.2 voor het reguliere basisonderwijs (bo) worden afgeleid. De laatst bekende 'harde telling' in het DUO-bestand gaat over 2018. Op dat moment gingen er 8572 leerlingen naar basisscholen in de gemeente Deventer. Volgens de prognoses van DUO daalt het leerlingenaantal in het basisonderwijs naar minder dan 7700 in 2026 en neemt vervolgens weer toe naar ongeveer 8100 leerlingen in 2035.

¹¹ In de gemeente Voorst gaat het om twee middelbare scholen in het nabijgelegen Twello: het Veluws college Twello (vmbo, havo, vwo) en het Zone college ((groen) vmbo). Beide scholen laten stijgende leerlingenaantallen zien.

¹² Zie ook Herijking-gemeentefonds-klassieke-taken-en-inkomsten (Cebeon, 2020).

Figuur 2.2 DUO leerlingtelling en -prognose voor de basisscholen in de gemeente Deventer



Bron: bewerking Regioplan van DUO prognosegegevens (https://duo.nl/open_onderwijsdata/prognoses/)

In het basisonderwijs is sprake van een daling die nog wel even doorzet. De DUO-prognosecijfers voorspellen voor de basisscholen in de gemeente Deventer een daling van tien procent van de leerlingen over de periode 2018-2025. Die daling is overigens niet gelijk verdeeld over scholen. In het DUO-bestand zijn er dertien scholen met een verwachte leerlingendaling van meer dan twintig procent, maar er zijn ook zeven scholen met een verwachte leerlingstijging van meer dan vijf procent.

Meer gedetailleerde informatie is beschikbaar in de prognoses van de gemeente Deventer zelf. Deze prognose waarin een koppeling is gemaakt met de ruimtebehoefte geeft ook inzicht in de verwachte leegstand (uitgaande van de situatie in 2019).

Tabel 2.3 Deventer prognose leerlingaantallen en leegstand voor basisscholen in gemeente Deventer¹³

	2019	2021	2026	2034
Leerlingen	8261	7924	7611	7810
Leegstand in lokalen	131	144	147	144
Leegstand in m2	13990	15325	15998	15228

Bron: de prognose ruimtebehoefte 2019-2021-2026-2034 vanuit gemeente Deventer

Het totaal aantal klaslokalen voor basisscholen in Deventer in 2018 was 536. Daarvan uitgaande is de prognose dat er, zonder verdere maatregelen, in 2026 in theorie sprake is van ruim een kwart leegstand. We spreken hier nadrukkelijk van ‘in theorie’ omdat leegstand zich zelden vertaalt in volledig lege klassen. Eerder gaat het om kleinere klassen op een groter oppervlak. Een van de geïnterviewden zegt over krimp en de consequenties daarvan:

“Krimp is verspreid over het hele gebied. Krimp betekent niet minder huisvesting, maar minder efficiënte huisvesting. Dat is een vervelende boodschap. Daarbij moet je [als gemeente] niet zeggen, kom er zelf maar uit. Zo doe je dat ook niet met horeca-uitbaters met een geschil over terrassen. Met schoolbesturen moet je dat ook niet doen. Of je moet consequent zijn en zeggen: we doen doordecentralisatie volledig en dan zoek je het zelf maar uit.”

Volgens een andere geïnterviewde is de berekende leegstand, zolang het betaalbaar blijft, overigens niet op elke school een probleem, zeker niet in het geval er sprake is van een bewuste keuze voor kleinere klassen. Uitgaande van die redenering ligt de verwachte ‘problematische leegstand’ lager dan de prognose van de gemeente, maar blijft het wel een probleem.

¹³ Er is weliswaar een landelijke monitor leegstand waarin ook een selectie op gebouwen met een functie onderwijs gemaakt kan worden, maar die is voor dit doel te grof (gaat om volledige gebouwen) en bevat geen gegevens over de gemeente Deventer.

Samenvattend

Deventer is verantwoordelijk voor de huisvesting van ongeveer 50 scholen die vallen onder 15 besturen. Met tot voor kort maar één vo-bestuur en enkele grote po-besturen is het bestuurlijke landschap relatief overzichtelijk. In totaal telden de scholen in 2019 ongeveer 14.000 leerlingen. In vergelijking met omliggende steden gaan relatief veel jongeren uit Deventer naar scholen in de buurgemeenten. Met name de leerlingenstroom naar Voorst is in de afgelopen jaren toegenomen. Uit gesprekken komt naar voren dat het aanbod voor leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen in Deventer verbeterd kan worden. Deventer heeft door demografisch ontwikkeling ook te maken met een afname van het aantal leerlingen. De gemeente heeft goed zicht op de cijfermatige ontwikkelingen en prognoses. Door de krimp kan ruimte steeds minder efficiënt gebruikt worden en is er sprake van een toenemende leegstand.

Beleidskader onderwijshuisvesting

De *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, gemeente Deventer 2015* vormt, naast de algemeen geldende onderwijswetten¹⁴, het formele toetsingskader voor de afhandeling van aanvragen op het gebied van onderwijshuisvesting in Deventer.¹⁵ Deze verordening is, zoals in veel gemeenten, vrijwel volledig gebaseerd op een modelverordening van de VNG.¹⁶ In de verordening worden geen uitspraken gedaan over visie, doelen en het ambitieniveau van de gemeente.

De verordening is ook niet de geëigende plaats voor het beschrijven van een visie op onderwijshuisvesting. Maar ook in recente beleidsdocumenten vinden we nauwelijks expliciete uitspraken over visie en doelen van de gemeente op het onderwijshuisvestingsbeleid. In het jaarverslag over 2018 wordt op het gebied van onderwijshuisvesting het *“Realiseren van adequate onderwijshuisvesting”* als prestatie genoemd. Het meeste actuele integrale huisvestingplan (IHP), voor de periode 2018-2023, geeft een beknopte stand van zaken maar bevat geen beleidsvisie. Adequate onderwijshuisvesting en het verminderen van leegstand worden in dit document als uitgangspunten genoemd, maar een beleidsparagraaf zoals in het eerdere IHP ontbreekt.¹⁷

In dat in 2011 gepubliceerde Masterplan Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting 2012-2017 werd over de toenmalige situatie opgemerkt *“De basis voor onderwijshuisvesting in de gemeente Deventer is de Verordening voorziening huisvesting onderwijs. Deze verordening is gebaseerd op een sober en doelmatig beleid.”* In het masterplan van 2011 zijn ontwikkelingen, uitgangspunten en een uitwerking per voedingsgebied uitgewerkt. Als ontwikkelingen werden onder andere de toenemende segregatie en het samenbrengen van verschillende voorzieningen in één gebouw genoemd. Als overkoepelende visie werd in 2011 gewezen op het belang van samenwerking tussen maatschappelijke instellingen om te komen tot een sterke sociale infrastructuur.

“Een sterke sociale infrastructuur wordt o.a. gekenmerkt door een nauwe samenwerking en afstemming van sociaal maatschappelijke instellingen. Deze samenwerking en afstemming zijn primair een verantwoordelijkheid van de instellingen zelf. Een van de mogelijkheden om deze samenwerking en afstemming tussen sociaal maatschappelijke instellingen te bevorderen is door het creëren van multifunctionele accommodaties waarin deze instellingen samen gehuisvest zijn. Op deze wijze wordt samenwerking en afstemming tussen instellingen optimaal gefaciliteerd en kan er bovendien een centrale ontmoetingsplek worden gecreëerd voor bewoners in de wijk.”

Bron: Masterplan Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting 2012-2017

¹⁴ Het gaat afhankelijk van het soort school om de wet op het primair onderwijs, de wet op de expertisecentra en de wet op het voortgezet onderwijs.

¹⁵ Deze verordening is in te zien via: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Deventer/CVDR361011.html>

¹⁶ In 2018 heeft de VNG de modelverordening aangepast, waarbij vooral de normbedragen naar boven zijn aangepast. Meer informatie hierover: <https://vng.nl/nieuws/modelverordening-normbedragen-onderwijshuisvesting>

¹⁷ Masterplan Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting 2012-2017 (Gemeente Deventer, 2011).

Het streefbeeld was dat scholen hierin een belangrijke rol zouden spelen. Met de wetwijziging in 2015 zijn schoolbesturen zelf verantwoordelijk geworden voor zowel het binnen- als het buitenonderhoud van de schoolgebouwen en ontvangen ze daar ook direct de middelen voor.¹⁸ Met het overhevelen van (ook) het buitenonderhoud is de rol van de gemeente beperkter geworden. De systeemwijziging zorgde ook voor spanningen in Deventer. Daar was vlak voor de systeemwijziging namelijk een afspraak gemaakt van de gemeente Deventer met de schoolbesturen om middelen die schoolbesturen vanaf 2015 rechtstreeks zouden ontvangen over te hevelen naar de gemeente, die dan het toenmalige IHP volgens plan, dat wil zeggen inclusief renovaties, verder zou blijven uitvoeren. Op basis van die afspraak heeft de gemeente krediet verstrekt voor nieuwbouw van de school in de Rivierenwijk. Vlak daarna trokken de schoolbesturen zich, op aanraden van de PO-Raad, terug uit de intentieverklaring. Uit het interview met een betrokkene komt naar voren dat er vervolgens €1,7 miljoen bezuinigd moest worden op onderwijs(huisvesting) en dat daarom is gekozen voor een zeer sober beleid voor onderwijshuisvesting. Daarbij speelde ook nog dat er voorzien moest worden in gebouwen voor twee nieuwe basisscholen (De Zonbloem en de Olijfboom) en een vo-school (SvPO). De geïnterviewde zegt over het beleid direct na de systeemwijziging in 2015: *“We hebben alleen gedaan wat wettelijk verplicht is [...]. Beleidsarm, echt alleen gedaan waarvoor de gemeente aan de lat staat.”* Een geïnterviewde schoolbestuurder zegt in antwoord op de vraag naar een gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting: *“Die is dan impliciet en erg gedreven vanuit wettelijke kaders en regelgeving. Een visie in de zin van een sturend perspectief of een stip op de horizon of afspraken wat we belangrijk vinden ken ik niet.”* Het ontbreken van een inhoudelijk IHP wordt door alle betrokkenen onderkend en als gemis ervaren. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is dan ook een start gemaakt met het opstellen van een nieuw concept-IHP dat in het najaar van 2020 met de schoolbesturen besproken wordt.

Verantwoordelijkheid

De gemeente beoordeelt aanvragen van scholen voor (vervangende) nieuwbouw en organiseert jaarlijks op overeenstemming gericht overleg (oogo) met de schoolbesturen over de onderwijshuisvesting. Het uitgangspunt van de gemeente was, zeker vlak na de wijziging in 2015, dat deze alleen deed wat formeel nodig was. De rolverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen is strikt en ieder heeft daarin zijn eigen verantwoordelijkheid. De gemeenten heeft formeel geen zicht op het onderhoud en de inzet van middelen op dat terrein. Ook werd het aan de schoolbesturen gelaten om tot een oplossing te komen voor de toenemende leegstand in de vorm van een ‘spreidingsplan’. Over die leegstand schrijft de gemeente onder meer:

“De leegstand van schoolgebouwen en de komst van een aantal nieuwe scholen brengt met zich mee dat er een herschikking van locaties en gebouwen moet plaatsvinden. Dit wordt vastgelegd in een nieuw Integraal Huisvestingsplan (IHP). Voor de herschikking van schoolgebouwen om de leegstand te verminderen ligt het voortouw bij de schoolbesturen. De gemeente brengt partijen bijeen om te komen tot een optimale onderwijshuisvesting op gemeentelijk niveau.”

Bron: Begrotingen Deventer 2019 en 2020

De schoolbesturen kwamen daar vanwege een verschil in inzicht zelf niet uit. Uit verschillende interviews kwam naar voren dat deze situatie vraagt om een actievere rol van de gemeente.

Samenvattend

Het huidige beleid zoals vastgelegd in het integrale huisvestingsplan is vooral gericht op de praktijkuitwerking in de voedingsgebieden en gaat uit van adequate onderwijshuisvesting en het verminderen van de leegstand. In tegenstelling tot het vorige IHP dat liep tot 2017, is er in het huidige stuk geen achterliggende beleidsvisie met doelen en een uitwerking voor de langere termijn. Duidelijk is wel dat daar behoefte aan is. Ook lijkt er behoefte aan regie in het overleg met de schoolbesturen en duidelijkheid in de keuzes die gemaakt moeten worden om de leegstand te beperken.

¹⁸ De gemeente is, vanuit de zorgplicht voor goed bewegingsonderwijs, overigens wel verantwoordelijk gebleven voor het onderhoud aan de locaties voor gymnastiekonderwijs.

Financieel kader

Kader: onderwijshuisvesting in de programmabegroting

De financiële kaders zijn neergelegd in de jaarlijkse begrotingen en de verantwoording vindt plaats in de jaarrekeningen en -verslagen. In de programmabegroting 2020 is op basis van het Integrale Huisvestingsplan 2018-2023 voor het jaar 2020 ruim 7 miljoen euro gereserveerd voor het taakveld onderwijshuisvesting. De meerjarige cijfers uit de programmabegroting zijn weergegeven in tabel 2.4. In deze begroting is sprake van een neerwaartse trend.

Tabel 2.4 Programmabegroting 2020 taakveld onderwijshuisvesting (bedragen x €1.000)

Gemeenten	2019	2020	2021	2022	2023
Onderwijshuisvesting	-7.114	-7.078	-6.682	-6.525	-6.486

Bron: programmabegroting 2020 Deventer

Analyse nettolasten onderwijshuisvesting

Om inzicht te verkrijgen in de omvang van het uitgavniveau voor onderwijshuisvesting heeft een financiële analyse plaatsgevonden. In die analyse zijn de nettolasten gespiegeld aan de situatie bij vergelijkbare gemeenten. Voor de selectie van deze referentiegemeenten is gebruikgemaakt van het objectieve budget ('ijkpunt') dat gemeenten ontvangen in het gemeentefonds voor de honorering van de taken voor onderwijshuisvesting. Recentelijk zijn de nettolasten van referentiegemeenten geanalyseerd in het kader van het onderzoek naar de herijking van het gemeentefonds. Voor deze financiële analyse is zo veel mogelijk dezelfde systematiek gehanteerd.

Van de gemeente is een financieel overzicht ontvangen van de lasten en baten voor onderwijshuisvesting voor de begroting en realisatie 2018. De nettolasten van dit overzicht sluiten aan bij het taakveld 4.2 (onderwijshuisvesting) en de relevante onderdelen van taakveld 0.10 (mutaties reserves). In de praktijk kunnen gemeenten afwijken van deze voorschriften, bijvoorbeeld door ook lasten en baten op taakveld 4.3 (onderwijsbeleid en leerlingenzaken) voor onderwijshuisvesting te verantwoorden. Bij referentiegemeenten is hiervoor gecorrigeerd.

Totaaloverzicht nettolasten

In de onderstaande tabel zijn de ijkpuntcores en de nettolasten per inwoner van Deventer afgezet tegen het gemiddelde van referentiegemeenten (circa 10 gemeenten).

Tabel 2.5 Overzicht ijkpuntcore en nettolasten gemeente Deventer en referentiegemeenten 2018 (euro's per inwoner)

Gemeenten	Ijkpunt	Nettolasten	Mutatie reserves
Deventer	71	56	-/- 16
Referentiegemeenten	74	67	0

Hieruit blijkt dat de nettolasten in Deventer onder het niveau van dat van referentiegemeenten ligt. Dit lagere niveau wordt overigens vooral verklaard door een onttrekking aan reserves van circa 16 euro per inwoner, terwijl dit bij referentiegemeenten per saldo niet het geval is. Overall zijn lasten van Deventer, inclusief de inzet van reserves, met €72 per inwoner in overeenstemming met het ijkpunt voor Deventer en iets hoger dan de gemiddelde lasten van de referentiegemeenten.

De reserve betreft met name 'decentrale huisvesting onderwijs' die wordt aangewend als algemene dekking voor de kapitaallasten en daarmee niet is gekoppeld aan specifieke investeringen of onderwijsvormen. Deze reserve kent eind 2018 nog een omvang van circa 5,9 mln. euro. Uitgaande van een meerjarig gelijke onttrekking biedt deze reserve nog een dekking tot en met 2022.

De realisatiecijfers 2018 wijken overigens nauwelijks af van de begrotingscijfers. Wel vertoont het nettolastenniveau in Deventer een duidelijk dalende trend. Zo is het niveau in 2018 bijna 10 euro per inwoner lager dan in 2017 en in 2019 nemen de nettolasten verder af (exclusief reserves; op basis van lv3-cijfers taakveld 4.2).

Nettolasten naar onderwijsvormen

Het financiële overzicht leent zich er ook voor om de nettolasten naar onderwijsvormen inzichtelijk te maken en te vergelijken met het gemiddelde bij referentiegemeenten (tabel 2.6). Hierbij is verondersteld dat de dekking vanuit de reserve naar rato van de kapitaallasten van de onderscheiden onderwijsvormen is ingezet.

Tabel 2.6 **Overzicht nettolasten naar onderwijsvormen gemeente Deventer en referentiegemeenten (euro's per inwoner) met correctie voor reserves**

Gemeenten	Bo	So	Vo	Gymlokalen
Deventer	41	8	12	11
Referentiegemeenten	43	8	18	3

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat:

- het grootste deel van de nettolasten samenhangt met basisonderwijs – de nettolasten van Deventer zijn daarbij iets lager dan bij referentiegemeenten;
- de nettolasten voor speciaal onderwijs in Deventer vergelijkbaar zijn met de referentiegemeenten;
- de nettolasten voor voortgezet onderwijs in Deventer gemiddeld 6 euro per inwoner lager zijn dan bij referentiegemeenten;
- de nettolasten voor gymlokalen in Deventer duidelijk hoger zijn dan bij referentiegemeenten (gemiddeld 8 euro per inwoner).

Samenvattend

Uitgaande van de situatie in 2018 zijn de lasten van de gemeente Deventer voor de inzet op onderwijshuisvesting in lijn met het ijkpunt zoals gebruikt in het gemeentefonds. De lasten (inclusief inzet reserve) liggen iets hoger dan het gemiddelde in de referentiegroep. Uitsplitsing naar sector laat zien dat de lasten voor po en vo iets onder die van de gemiddelden van de referentiegemeenten liggen, voor so gelijk en voor de gymzalen hoger. In vergelijking met de referentiegemeenten is Deventer dus niet uitgesproken sober. In de praktijk zien we ook dat er na de systeemwijziging nieuwe scholen zijn gebouwd en renovaties zijn uitgevoerd.

In de periode 2017-2019 was er bij de nettolasten sprake van een dalende trend voor de post onderwijshuisvesting. In de programmabegroting 2020 wordt die daling doorgetrokken. De vraag is echter of dat, gezien de toegenomen bouwkosten en het aantal scholen dat in de toekomst aan vernieuwing toe is, een realistische inschatting is.

Onderwijshuisvesting

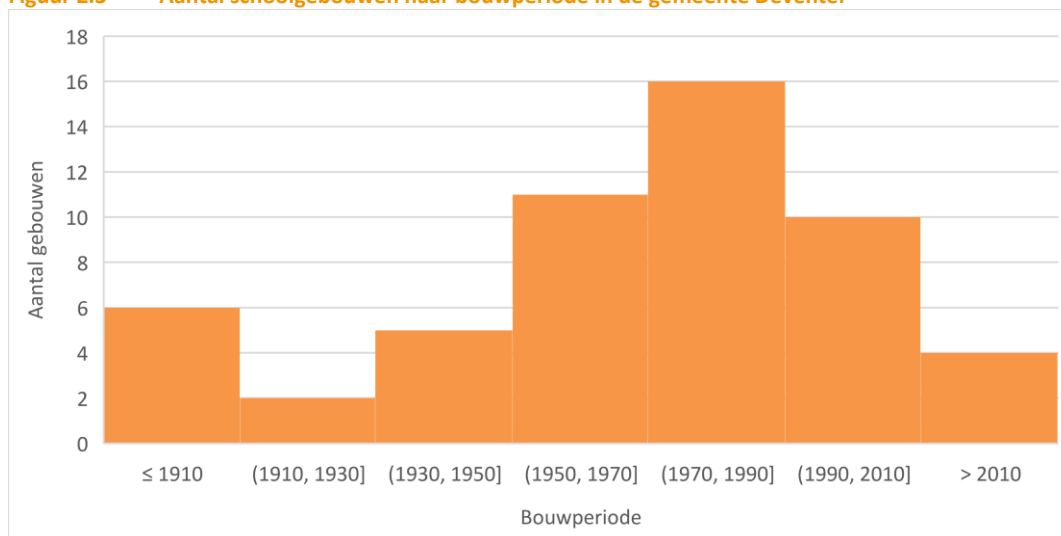
In deze paragraaf wordt ingegaan op kenmerken van de schoolgebouwen zelf, het integraal huisvestingsplan voor de afgelopen jaren en relevante gebeurtenissen op het gebied van de onderwijshuisvesting in de gemeente Deventer.

Het scholenbestand in de gemeente Deventer

In totaal zijn er 54 schoolgebouwen voor primair en voortgezet onderwijs. Daarvan zijn er twee buiten gebruik door het onderwijs¹⁹ en is er voor de Ida Gerhardt Academie vanwege de doordecentralisatie geen gebouw meegeteld.

¹⁹ Het gaat in het voorjaar van 2020 dan om gebouwen aan de Bierstraat (voormalige dislocatie van de Windroos, gesloten sinds 1 augustus 2019) en een deel van Zwaluwenburg (voormalige Prins Mauritschool).

Figuur 2.3 Aantal schoolgebouwen naar bouwperiode in de gemeente Deventer



Bron: bewerking Regioplan gegevens van gemeente over de schoolgebouwen (situatie voorjaar 2020)

De gemiddelde leeftijd van de gebruikte schoolgebouwen in de gemeente Deventer is 51 jaar.²⁰ De Vrije School aan de Oosterstraat is gevestigd in het oudste schoolgebouw (bouwjaar 1884). Kindcentrum Borgele (bouwjaar 2016) is nieuwste gebouw en huisvest naast een basisschool en een school voor speciaal onderwijs ook een orthopedagogisch centrum en kinderopvang.

Onderzoek naar de onderwijshuisvesting in geheel Nederland liet zien dat voor de tevredenheid van schooldirecteuren over hun gebouw gemiddeld geldt: hoe nieuwer hoe beter.²¹ Uiteraard geldt dat niet voor elk individueel geval. Er zijn ook directeuren die bijvoorbeeld op het onderdeel ‘uitstraling’ heel tevreden zijn met hun oude, monumentale schoolgebouw. Dergelijke gebouwen zijn in onderhoud (en bijvoorbeeld stookkosten) vaak wel weer duurder, wat het voor de schoolbesturen minder aantrekkelijk maakt omdat de rekening daarvoor sinds 2015 bij hen ligt.

In dit rekenkameronderzoek is niet op schoolniveau gemeten, maar uit de gesprekken met de schoolbestuurders kwam, op enkele uitzonderingen na, geen verontrustend beeld naar voren over de huidige staat van de gebouwen. Wel kwam vaker de vraag aan de orde in hoeverre de huidige schoolgebouwen nog passen bij het onderwijs dat men wil geven, zorgen voor een goed werk- en leerklimaat en aansluiten bij eisen op het gebied van duurzaamheid.

Ook de plannen voor de nabije toekomst vragen om aandacht. Figuur 2.2 laat zien dat de meeste schoolgebouwen in Deventer stammen uit de periode 1970-1990. Dit is ook relevant omdat een deel van deze scholen in de buurt van de veel gehanteerde afschrijvingstermijn van 40 jaar ligt. Een geïnterviewde zegt daarover:

“Tot nu toe wordt jaarlijks een plan gemaakt. Het investeringsplafond is echter nul. Nieuwbouw was daardoor niet aan de orde en voor planontwikkeling was geen financiële ruimte. Dat lijkt nu te veranderen. Nu is er onduidelijkheid over afgeschreven gebouwen. Dat speelt zeker omdat we nu een aantal gebouwen hebben die tegen de veertig jaar aanlopen. De vraag is dan: gaat het om vervangende nieuwbouw of levensverlengende renovatie wat nog geen (wettelijk) begrip is. En wat doe je in afwachting van besluitvorming hieromtrent met kosten voor bijvoorbeeld een lekkend dak?”

²⁰ In 2016 heeft de Algemene Rekenkamer een openbare database gepubliceerd met daarin gegevens van bijna 10.000 schoolgebouwen. Uit die gegevens leiden we af dat rond 2014 de gemiddelde leeftijd van gebouwen (met een bekend bouwjaar) in het po en vo ongeveer op 38 jaar lag. De gemiddelde leeftijd van de onderwijsgebouwen van Deventer in dat onderzoek was toen 46 jaar.

²¹ Zie bijvoorbeeld de Monitor Onderwijshuisvesting (Regioplan/Inspectrum 2016).

Een handicap voor de gemeente is dat er op dit punt geen helder landelijk beleid is. De beleidsambtenaar zegt hierover:

“Ik had gehoopt dat er een richtlijn zou komen vanuit OCW met daarin renovatie als voorziening en een IHP waaraan je een juridische status kan verbinden, en dat je in het kader van de renovaties ook afspraken kan maken over meerjarige onderhoudsplannen. Zodat het een heel andere verantwoordelijkheid wordt. Maar het lijkt wel of het overleg [op landelijk niveau] muurvast zit. Jammer, want het zou voor ons ook legitimering zijn om het aan te pakken. Durf nu niet zover te gaan, maar het is wel onderdeel van het gesprek met de schoolbesturen. Het staat op de agenda.”

Uit de interviews komt naar voren dat er vanuit Deventer diverse malen contact is geweest met vertegenwoordigers van de Tweede Kamer en het ministerie van OCW om de knelpunten (juridische status renovatie en IHP en de veel te lage normbedragen) onder de aandacht te brengen.

Situatie onderwijshuisvesting: integraal huisvestingsplan

De situatie op het terrein van de onderwijshuisvesting (stand 2018) is beknopt beschreven in het integraal huisvestingsplan 2018-2023. Deze is door de gemeente opgesteld en vervolgens afgestemd met de schoolbesturen. Nieuwbouwplannen voor het Etty Hillesum Lyceum zijn in het plan buiten beschouwing gelaten omdat die elders uitgebreid zijn beschreven. In het integraal huisvestingsplan komen het bestrijden van leegstand en het vinden van geschikte locaties voor nieuwe scholen als aandachtspunten naar voren. Daarbij is ook benoemd dat de schoolbesturen er in de voorafgaande perioden niet in zijn geslaagd om zelf tot een oplossing te komen voor de genoemde aandachtspunten. In het IHP is dat als volgt verwoordt:

“In de LEA-vergadering²² van juni 2017 hebben de schoolbesturen aangegeven dat er weliswaar sprake is van een gezamenlijke visie, maar dat de implementatie c.q. de vertaling daarvan naar een huisvestingsplan stuit op te veel uiteenlopende inzichten. De Olijfbloom heeft inmiddels wel zijn definitieve huisvesting gekregen, maar De Zonnebloem nog niet. In de LEA-vergadering van juni 2017 hebben de schoolbesturen het huisvestingsvraagstuk voor De Zonnebloem teruggegeven aan de gemeente, die op grond van de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting huisvesting moet aanbieden.”

Bron: integraal huisvestingsplan

In het plan is voor een periode van ongeveer vijf jaar de stand van zaken en plannen voor de verschillende onderwijsgebouwen beschreven. Naast het algemene beeld wordt onder de noemer voedingsgebieden ook een beschrijving gegeven per wijk of dorp en de scholen die het betreft. Zo wordt per voedingsgebied aangegeven of er sprake is van adequate huisvesting, leegstand en eventuele bijzonderheden. In de meeste gevallen is er in het IHP sprake van ‘adequate huisvesting’ en ‘hoeven er geen huisvestingvoorzieningen te worden getroffen’. Wel wordt in een aantal voedingsgebieden relatief veel leegstand gesignaleerd, het gaat dan vooral om de wijken Colmschate Noord en Colmschate Zuid.

Belangrijke onderdelen uit de programma 's onderwijshuisvesting 2016 tot en met 2019

Jaarlijks wordt er in de gemeente Deventer een programma onderwijshuisvesting vastgesteld. Uit die programma's kunnen de belangrijke besluiten op het gebied van de onderwijshuisvesting worden afgeleid. Nadere bestudering van de programma's over de periode van 2016 tot en met 2019 laat zien dat de meeste aanvragen betrekking hebben op zaken als de eerste inrichting onderwijsleerpakketten en meubilair, huur sportvelden, het plaatsen van beveiligingscamera's en het herstellen van (kleine) constructiefouten. Daarnaast staan er ook een aantal grotere punten en ingrijpendere wijzigingen in de overzichten. Het gaat voor de periode 2016 tot en met 2019 dan om de volgende onderdelen, waarbij er enkele meerdere jaren op het programma staan:

²² LEA staat voor Lokale Educatieve Agenda. Gemeenten, schoolbesturen, kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen zijn verplicht om minimaal één keer per jaar gezamenlijk bestuurlijk overleg te voeren over het onderwijs- en jeugdbeleid en meer specifiek het voorkomen van segregatie en onderwijsachterstanden. Meer informatie over LEA is bijvoorbeeld te vinden op <https://www.delokaleeducatieveagenda.nl/>

2019
<ul style="list-style-type: none"> • Doordecentralisatie huisvestingsmiddelen Ida Gerhardt Academie (nr.2017-009) • In behandeling ingebruikname bestaand schoolgebouw Andriessenplein door De Zonnebloem. Wegens uitspraak bezwaarschriftencommissie worden huisvestingsmogelijkheden opnieuw bekeken. (nr.2017-010)
2018
<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage vervangende nieuwbouw Keurkampstraat Eddy Hillesum Lyceum (nr.2017-003) • In behandeling: huisvesting Pierre Bayle Academie (nu Ida Gerhardt academie) bestaand gebouw (nr. 2017-09) • In behandeling: ingebruikname bestaand gebouw basisschool De Zonnebloem (nr. 2017-010)
2017
<ul style="list-style-type: none"> • In behandeling Huisvesting Pierre Bayle Academie (nu Ida Gerhardt academie) bestaand gebouw (nr. 2017-09) • In behandeling: ingebruikname bestaand gebouw basisschool De Zonnebloem (2017-010) • Bekostiging renovaties Wereldwijzer (Qua Vadis) en De Sleutel (OPOD) (aanvragen uit 2014) • De Olijfboom: ingebruikname bestaand gebouw, sinds 2016 (2017-008)
2016
<ul style="list-style-type: none"> • Aanvraag definitieve huisvesting De Zonnebloem (nr. SIMON16-03) • Aanvraag definitieve huisvesting de Olijfboom (nr. EV16-01)

Kort gezegd komt het neer op de renovaties van de Wereldwijzer en De Sleutel, een bijdrage aan vervangende nieuwbouw voor EHL (Keurkampstraat) en het vinden van passende huisvesting voor de nieuwe scholen Ida Gerhardt Academie, de Olijfboom en De Zonnebloem. De aanvragen zijn inmiddels afgehandeld. Recent is ook de definitieve huisvesting voor De Zonnebloem rondgekomen. Opvallend is wel dat er, met uitzondering van de vervangende nieuwbouw Keurkampstraat, sprake is geweest van juridische procedures in het voortraject. Omdat ze inzicht geven in de situatie gaan we beknopt in op de genoemde onderdelen en betrekken, waar relevant, ook de uitspraak van de rechter erbij.

Renovaties De Sleutel en Wereldwijzer

Naar aanleiding van de afwijzing van de renovatie-aanvragen stapten de besturen OPOD en Quo Vadis in 2016 naar de rechter. De rechtbank Overijssel vernietigde, in uitspraken van 17 augustus 2016, de besluiten van de gemeente Deventer om geen geld toe te kennen aan de renovaties van basisschool De Sleutel in Schalkhaar en de Wereldwijzer in Okkenbroek. De rechter motiveerde de uitspraken als volgt: *“De gemeente stelt dat het Rijk voor renovatie van schoolgebouwen per 2015 geen middelen meer beschikbaar stelt. De rechtbank overweegt dat een bestuursorgaan niet kan afwijken van een beleid vanwege de gevolgen die de toepassing van het beleid voor het bestuursorgaan zelf zou hebben. Voor dergelijke situaties beschikt het bestuursorgaan over de mogelijkheid om zijn beleid aan te passen. Hieruit volgt dat het de gemeente Deventer niet is toegestaan om vanwege de financiële consequenties die de toepassing van het bekostigingsbeleid voor de gemeente zelf heeft, af te wijken van dat beleid. De gemeente zal een nieuw besluit moeten nemen en moet rekening houden met deze uitspraak.”*

Bron: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBOVE:2016:3206>

Naar aanleiding van deze uitspraken heeft de gemeente Deventer besloten om alsnog middelen beschikbaar te maken voor de renovatie van de beide scholen en zijn die in 2017 op het programma onderwijs-huisvesting opgenomen.²³

Ida Gerhard Academie (nieuwe school voortgezet onderwijs)

Het bestuur SvPO heeft in 2014 een aanvraag gedaan voor de vestiging van een havo-vwo-school in Deventer. Eerst onder de naam Pierre Bayle Academie, vervolgens als de Ida Gerhardt Academie (IGA). De gemeente heeft bij de huisvestingaanvragen van de IGA het algemene onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente toegepast waarbij de nadruk ligt op het huisvesten in bestaande schoolgebouwen. Volgens

²³Renovatie is overigens geen voorziening in de zin van artikel 92 van de Wet PO. Meer informatie over de achtergrond en implicaties van de uitspraak kan gevonden worden via <https://alphaplan.nl/onderwijs-en-kinderopvang/wijziging-door-de-gemeente-van-geldend-beleid-tot-bekostiging-van-renovatie-kan-dat-zomaar/>

de gemeente had de IGA een voorkeur voor een zelfstandig gebouw en had het EHL bezwaren tegen inhuizing op een van hun locaties. Over het vervolg is in de gemeentelijke nota over het besluit van doordecentralisatie beschreven:

“Daarom werd afgesproken het door de schoolbesturen op te stellen spreidingsplan af te wachten, zodat er wellicht een schoolgebouw binnen de periode van 5 jaar zou kunnen worden vrijgespeeld. De schoolbesturen hadden zelf aangegeven hierin het voortouw te nemen. In 2017 heeft de gemeente echter de regie teruggekregen, omdat de schoolbesturen primair onderwijs nog niet tot een nieuwe spreiding van de schoolgebouwen konden komen. Op 30 maart 2018 heeft het college een beschikking aan IGA afgegeven waarin huisvesting in het Zwaluwenburg en op het Andriessenplein werd aangeboden. Deze startlocaties (circa 1800 m²) werden door IGA afgewezen en een verzoek tot een voorlopige voorziening bij de Rechtbank volgde. De rechter deed uitspraak en gelastte de gemeente direct per 1 augustus 2019 een gebouw voor 537 leerlingen, zijnde de stichtingsnorm voor de nieuwe school, beschikbaar te stellen.”

Bron: gemeentelijke nota 2018-001346

Uiteindelijk is, nadat er ook gekeken is naar de mogelijkheid om ruimte te vorderen bij het Etty Hillesum Lyceum in Marke Zuid, besloten om te kiezen voor doordecentralisatie.

“Een verstoring van de relatie met het bestuur van het EHL en mogelijke nieuwe rechtszaken van de IGA kunnen worden voorkomen als de gemeenteraad instemt met de betaling aan IGA van een bedrag per leerling. IGA regelt dan geheel zelfstandig zijn eigen huisvesting. Op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs is het mogelijk dat een gemeente op deze wijze in de huisvesting voorziet.”

Bron: gemeentelijke nota 2018-001346

De IGA is per 1 augustus 2019 in Deventer van start gegaan. Eerst op een tijdelijke locatie in het voormalige Carinovapand aan de Zwolseweg en recent, met het gereedkomen van de verbouwing, in de Heilig Hartkerk. De kerk is aangekocht door de stichting Frederikssoon die het ter beschikking stelt aan de school.²⁴

De Olijfboom en De Zonnebloem (nieuwe scholen basisonderwijs)

De Olijfboom en De Zonnebloem zijn beide gestart in 2011. De Olijfboom heeft eerder, in 2014, beroep aangetekend tegen een beslissing van de gemeente om nog geen permanente huisvesting beschikbaar te stellen. Het beroep is door de rechter ongegrond verklaard. De overweging bij de uitspraak geeft inzicht in de afwegingen die spelen bij de huisvesting van de nieuwe basisscholen in Deventer.

“De bekostiging van de Olijfboom (evenals de islamitische basisschool De Zonnebloem) is recent (in elk geval minder dan vijf jaren geleden) aangevangen. Beide scholen hebben een wijkoverstijgende en regionale instroom van leerlingen. Verder bestaat het leerlingenbestand van de Olijfboom uit leerlingen die ‘overstappen’ van een niet-evangelische basisschool in de gemeente Deventer naar de Olijfboom. Bij aanvang van de bekostiging kon niet met zekerheid worden bepaald of de geprognosticeerde groei van leerlingen van de Olijfboom zou worden gehaald dan wel hoger of lager zou uitvallen. Hiermee samenhangend kon niet worden vastgesteld wat de gevolgen zouden zijn voor de leerlingenaantallen op de overige basisscholen in Deventer. Gelet op deze onzekerheid en gelet op de noodzaak om de gemeentelijke uitgaven beheersbaar te houden, heeft verweerder zich op het standpunt gesteld en mogen stellen dat de Olijfboom (evenals De Zonnebloem) eerst na een verloop van vijf jaren in aanmerking kan komen voor een permanente onderwijsgebouw. Hierdoor wordt voorkomen dat de Olijfboom (bij ongebreidelde groei) meerdere keren zal moeten verhuizen, alsmede dat bij achterblijvende leerlingenaantallen (waardoor de bekostiging wordt gestaakt) een onderwijsgebouw leeg komt te staan. Verder is er na vijf jaren meer duidelijkheid over de gevolgen voor de overige basisscholen in Deventer, zodat er meer duidelijkheid is over op welke wijze een herschikking van onderwijsgebouwen kan plaatsvinden.”

Bron: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBOVE:2014:5836>

in 2016 heeft de Olijfboom permanente huisvesting gekregen. De Olijfboom is nu gevestigd in een pand aan de Enkdwarsstraat dat op hun eigen website omschreven wordt als “een prachtig klassiek schoolgebouw”.

²⁴ Meer informatie over de financiering van de huisvesting van de IGA is te vinden via <https://www.SvPO.nl/anbi/default.asp?m=3>

De Zonnebloem is na een eerder beroep uiteindelijk akkoord gegaan met definitieve vestiging op het Andriessenplein in de wijk de Vijfhoek. Ook hier is een gerechtelijke uitspraak aan voorafgegaan. De rechtbank heeft geoordeeld dat het beroep van het schoolbestuur ongegrond was en dat de gemeente *“in redelijkheid daartoe ruimte in het gebouw aan het Andriessenplein heeft kunnen toekennen”*. Belangrijke overwegingen van de rechtbank waren dat *“De Zonnebloem is aan te merken als een stedelijke voorziening, dat sprake is van aanzienlijke leegstand in bestaande schoolgebouwen en dat verweerder een bekostigingsplafond van € 0,- heeft vastgesteld voor de uitbreiding van huisvestingsvoorzieningen voor scholen. Ten slotte heeft verweerder ter zitting onweersproken verklaard dat circa 1,8 miljoen euro zou moeten worden geïnvesteerd om de huidige locatie van De Zonnebloem aan de Wittenstein 128 geschikt te maken voor permanente huisvesting en dat er naar verwachting op termijn in het gebouw Kei 13 geen ruimte meer zal zijn voor de (mede)huisvesting van De Zonnebloem.”*

Bron: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBOVE:2019:1283>

Nieuwbouw vmbo afdeling Etty Hillesum Lyceum

Een groot project dat nog niet in uitvoering is, maar wel een aantal jaren speelt is de nieuwbouw Etty Hillesum Lyceum in Marke Zuid. Het streven van het Etty Hillesum Lyceum is om voor de vmbo-afdeling een nieuwer, aantrekkelijker en duurzamer gebouw neer te zetten en tegelijk ook iets te doen aan de overcapaciteit van de huidige gebouwen. In het strategisch huisvestingsplan (SHP) is daarover geschreven:

“Momenteel is er een aanzienlijke normatieve overmaat, op termijn neemt dit af door huidige planvorming. Op dit moment heeft EHL een aanzienlijke overmaat aan niet-bekostigde ruimte, circa 24%. Doorgaans is een overcapaciteit tot maximaal 10% te bekostigen vanuit de inkomsten die een school krijgt vanuit de Rijksoverheid. De vorming van een ongedeelde vmbo voor alle leerwegen draagt aanzienlijk bij aan de reductie van de vierkante meters. Een eerste stap in het reduceren van de overmaat is het positioneren van alle vmbo basis- en kaderleerlingen van De Marke en Het Stormink op de nieuwbouwlocatie.”

Bron: Strategisch Huisvestingsplan-Etty Hillesum Lyceum

De geraamde kosten die met de nieuwbouw gemoeid zijn vormen de belangrijkste hindernis om de nieuwbouwplannen ten uitvoer te brengen. De gemeente schreef hier in de gemeentelijke begroting 2020 het volgende over:

“Het Etty Hillesum wil een gebouw realiseren conform het bouwkompas, dat voldoet aan meest recente duurzaamheidsnormen en benodigde flexibiliteit. De geraamde kosten hiervoor bedragen €18 miljoen. Naast de eigen bijdrage van Etty Hillesum is de gemeente verplicht een wettelijke bijdrage conform de VNG te voldoen. Vanwege gestegen bouwkosten, eisen rondom duurzaamheid en een achtergebleven rijksvergoeding voor onderwijshuisvesting is op dit moment de realisatie van de nieuwbouw binnen de beschikbare budgetten niet mogelijk. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar financiële ruimte bij zowel de gemeente als Stichting Carmel. Voorafgaand aan de begrotingsbehandeling bent u middels een raadsmededeling geïnformeerd over de laatste stand van zaken. Bij de VJN 2020 zal het college een dekingsvoorstel voorleggen aan de raad.”

Bron: Begroting 2020 en Meerjarenbegroting 2021-2023 gemeente Deventer

Inmiddels is er overeenstemming dat de nieuwbouw er moet komen en ligt er een dekkingsvoorstel waarbij ook geld vanuit de algemene middelen wordt ingezet. De gemeenteraad beslist dit najaar over het nieuwe voorstel. Het is echter een lang traject geweest waarbij veel onduidelijkheid is geweest over de benodigde kosten. Probleem hierbij was ook dat de normvergoeding en de reële bouwkosten zo ver uit elkaar lagen.

Ingebruikname nieuwe kindcentra Rivierenwijk en Borgele

Hoewel niet meer in de bestudeerde programma's voor onderwijshuisvesting opgenomen willen we niet onvermeld laten dat in de afgelopen jaren ook Kindcentrum Rivierenwijk (oplevering maart 2015) en Kindcentrum Borgele (oplevering 2016) in gebruik zijn genomen. Dit zijn beide nieuwe kindcentra waar de schoolbesturen trots op zijn. Het bestuur van Kindcentrum Rivierenwijk schreef bijvoorbeeld over de nieuwbouw:

“In het verslagjaar kan geconstateerd worden dat qua uitstraling en onderwijsfunctie het gebouw een geweldig succes is. Het gebouw wordt als ‘parel voor de wijk’ ervaren. De uitstraling van het gebouw is naast het onderwijsaanbod van invloed op de groei van het aantal leerlingen.”

Bron: Bestuursverslag 2016, Stichting Samenwerkingsschool Rivierenwijk Deventer

De geconstateerde groei heeft zich doorgezet waardoor het gebouw nu te klein is voor de het aantal leerlingen dat er geplaatst kan worden. Het is daarmee tegelijk een voorbeeld van een succesvol nieuw schoolgebouw én een illustratie van de soms moeilijk te voorspellen dynamiek in leerlingstromen.

Zicht op technische staat scholen

Nu het onderhoud onder de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen valt, monitort de gemeente de kwaliteit van de schoolgebouwen niet meer. De gemeente doet volgens eigen zeggen wat de wet vraagt, maar controleert niet op nalatigheid. Formeel is daarmee vanuit de gemeente geen zicht op het onderhoud en is er volgens de gemeente sprake van een kwaliteitsrisico. Ook kan er bij teruggave van een schoolgebouw discussie tussen gemeente en schoolbestuur ontstaan. Schoolbesturen wijzen er in dit verband op dat er in 2015 sprake was van een koude overdracht, dat wil zeggen dat er geen nulmeting is gedaan. Dit vanuit de gedachte dat de lusten en de lasten zouden uitmiddelen, iets waarvan in ieder geval een schoolbestuur aangeeft dat dat niet het geval is. In geval van achterstallig onderhoud bij teruggave van het gebouw aan de gemeente is dan de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is en voor de kosten opdraait. Omdat teruggave van schoolgebouwen nog niet aan de orde is geweest is nog onduidelijk hoe hiermee wordt omgegaan.

Schoolbesturen die we gesproken hebben geven aan dat zij het onderhoud in beeld hebben en te werken met meerjarige onderhoudsplannen (mop's). Een van de geïnterviewde schoolbestuurders zegt over onderhoud en knelpunten:

“De staat [van de gebouwen] is niet zo gek veel anders dan in de rest van Nederland. Het noodzakelijke onderhoud wordt gedaan, we gaan netjes om met de gebouwen die aan ons toevertrouwd zijn. Dus schilderwerk en daken doen we, maar altijd vanuit krapte. Het is natuurlijk niet voor niks dat er een onderzoek is gestart naar de toereikendheid van met name de materiële kant van de bekostiging. Die is niet toereikend. Jaarlijks probeer je te kijken om te zien wat echt noodzakelijk is te onderhouden. Daar zitten ook zorgen en risico's. Eigen gebouwen hebben we in kaart, daar weet je wat je te wachten staat en we zijn daar ook aan het inlopen. Maar er zijn ook MFA's, multifunctionele accommodaties.”

Bij de MFA's gaat het om gedateerde gebouwen met meerdere eigenaren. Door zowel schoolbesturen als gemeenten wordt Zwaluwenburg hierbij als voornaamste knelpunt genoemd.

Communicatie

Met de systeemwijziging in 2015 is de samenwerking en communicatie tussen schoolbesturen en gemeente nog belangrijker geworden. De VNG formuleerde dat in een ledenbrief uit 2018 als volgt: *“Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. Gemeenten dragen (o.a.) de kosten van nieuwbouw en uitbreiding, daarvoor ontvangen zij geld via het gemeentefonds. Door middel van een gemeentelijke verordening wordt dit geld verdeeld. Schoolbesturen ontvangen van het Rijk de middelen voor onderhoud en exploitatie. Deze taakverdeling vraagt om samenwerking en afstemming van exploitatie en investeringen.”*

Bron: https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2018/20181127_ledenbrief_ontwikkelingen-onderwijshuisvesting.pdf

De geïnterviewden verzekeren dat de relatie tussen vertegenwoordigers van schoolbesturen en de gemeente (weer) goed is. Van de onderkoelde verhoudingen rond 2015 is nu geen sprake meer en de communicatie heeft met het aantreden van de nieuwe wethouder een nieuwe, positieve impuls gekregen. Er zijn voldoende contactmomenten, zo is er in ieder geval vier keer per jaar overleg over de lokaal educatieve agenda (LEA) en is er het jaarlijkse op overeenstemming gerichte overleg (OOGO) over onderwijshuisvesting.

In de interviews is ook gevraagd naar het relatief grote aantal rechtszaken in de voorliggende periode. Volgens de betrokkenen moeten die niet gezien worden als uiting van verstoorde relaties, maar eerder als het forceren van een beslissing, een beoordeling door een onafhankelijke, objectieve derde partij.

Goede communicatie is ook nodig omdat alle partijen de noodzaak voelen om inhoudelijker in te gaan op onderwijshuisvesting en afspraken te maken voor de langere termijn. De communicatie kan daarbij niet los worden gezien van een beleidsvisie. Het volgende citaat van een schoolbestuurder illustreert dat:

“De volgende stap om op lange termijn verder komen met het onderwijshuisvestingsbeleid is om te professionaliseren. Dat de gemeentelijke afdeling gaat werken vanuit een langetermijnvisie, dat die visie leidend is, dat op basis daarvan duidelijk is wat ons te doen staat en ook de basis is voor een politieke afweging met de raad. Dat is nodig, want eerder zijn alleen de financiën leidend geweest. Er is gedacht vanuit de portemonnee, in plaats van wat de stad nodig heeft. Daar zit de sleutel. Als je puur vanuit visie werkt is dat weliswaar te breed, maar dat wordt wel weer smaller onder invloed van wat financieel mogelijk is. Die beweging (van breed naar smal), die afweging is wel noodzakelijk en daarvoor heb je ook binnen de ambtelijke organisatie mensen nodig met wie je dat gesprek kan voeren (voorafgaand aan de uitvoering). Hierbij is een IHP met horizon van 10 tot 15 jaar, en iedere vier jaar een update, een vehikel dat nodig is voor de bestendigheid.”

Wat betreft het ontwikkelen van de visie is er de behoefte om breder te kijken dan wet- en regelgeving en het gesprek ook te laten gaan over de beoogde kwaliteit van de gebouwen, onderwijskundige ontwikkelingen en de positie van kinderopvang. Uit het gesprek met de gemeente komt naar voren dat daar, ook door de nieuwe inrichting van het werkoverleg, de onderwijshuisvesting en de inhoudelijke kant van onderwijsbeleid en vroeg- en voorschoolse educatie (vve) meer bij elkaar komen. Ook bestuurlijk is er de wens om inhoudelijker in te gaan op de inrichting en beoogde kwaliteit van de schoolgebouwen.

Samenvattend

In Deventer is de gemeente verantwoordelijk voor ruim 50 schoolgebouwen met een gemiddelde leeftijd van 51 jaar. Een belangrijk deel van deze schoolgebouwen stamt uit de periode rond 1980 en ligt daarmee rond de afschrijvingstermijn. Dat leidt tot vragen bij de schoolbesturen wat er op termijn met deze gebouwen gaat gebeuren: vervangende nieuwbouw of mogelijk levensverlengende renovatie. Dit wordt versterkt doordat renovatie nu geen juridische status heeft en er op landelijk niveau onduidelijkheid is. Recent is door minister Slob voor onderwijs een wetswijziging voor onderwijshuisvesting 2021 aangekondigd waarin aandacht is voor renovatie.

Sinds 2015 heeft de gemeente formeel geen rol meer in het onderhoud. Besturen in Deventer geven aan dat zij het onderhoud netjes, maar vanuit krapte, uitvoeren. De gemeente Deventer monitort de staat van het onderhoud van de schoolgebouwen niet (meer), doet wat de wet vraagt, en controleert niet op nalatigheid. Bij de overdracht in 2015 is de onderhoudstoestand niet vastgesteld. Dit kan volgens geïnterviewden op termijn leiden tot discussie over kosten van achterstallig onderhoud.

Naast lopende zaken waren de grotere thema's in de afgelopen vijf jaar de afgedwongen renovaties van twee basisscholen, de huisvesting voor nieuwe scholen de Olijfboom, De Zonnebloem en de Ida Gerhardt Academie (vo), de nieuwbouwplannen voor het vmbo van het Etty Hillesum Lyceum en de ingebruikname van twee nieuw gebouwde kindcentra Rivierenwijk en Borgele.

In al deze gevallen is er, soms na een lang traject, een oplossing gekomen. In een aantal gevallen is daarbij ook een gang naar de rechter gemaakt waarbij soms de gemeente en soms de schoolbesturen in het gelijk zijn gesteld. De relatie tussen de partijen is, zo stellen de betrokkenen, na de bekoeling rond 2015 weer goed en er is voldoende ruimte voor overleg. Wat betreft de inhoudelijke kant zien alle partijen ruimte voor verbetering. Er is vooral behoefte aan een duidelijk onderwijshuisvestingsbeleid met daarin een visie voor de langere termijn en aandacht voor de beoogde kwaliteit van de schoolgebouwen.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en risico's

Doeltreffendheid

De vraag of men doelen haalt is uiteraard afhankelijk van de doelen die gesteld zijn. De gemeente Deventer neemt de Verordening voorziening huisvesting onderwijs als basis en gaat uit van een sober en doelmatig beleid. Een onderwijsbestuurder zegt daarover:

“Het beleid van de gemeente is altijd to-the-point geweest. Toegespitst op de verordening. Niets meer en niets minder. Scholen die recht hebben op onderwijshuisvesting hebben dat gekregen. Het heeft soms langer geduurd, maar het is wel gelukt.”

Uit de gesprekken met onderwijsbestuurders zijn geen alarmerende geluiden over de staat van de onderwijsgebouwen naar voren gekomen. Waar dat wel het geval is, zoals bij de vmbo-afdeling van het EHL, is inmiddels overeenstemming over de aanpak.

Zoals we eerder zagen zijn de nettolasten van de gemeente Deventer in 2018 in lijn met het ijkpunt. Er is voor 2018 dus geen sprake van onderbesteding van de middelen uit het gemeentefonds. Deventer is in de uitgaven aan onderwijshuisvesting ook niet ‘zuiniger’ dan het gemiddelde van andere vergelijkbare gemeenten in de referentiegroep. Uitgaande van de ‘sobere doelstelling’ van de gemeente is het beleid voor dit moment doeltreffend.

Uiteraard is discussie mogelijk over het uitgangspunt en het gewenste streefniveau. Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre de huisvesting past bij de (toekomstige) behoefte in het onderwijs en aanverwante terreinen (kinderopvang, jeugdbeleid). Uit de gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat daar de laatste jaren te weinig aandacht voor is geweest.

Doelmatigheid

De term doelmatigheid heeft betrekking op de kostenefficiëntie. Deze vraag kunnen we maar ten dele beantwoorden. Binnen de randvoorwaarden van dit onderzoek is immers geen uitgebreid onderzoek mogelijk naar de kosten in vergelijking met de geleverde producten/diensten. De nettolasten geven wel een indicatie en laten zien dat het uitgavenpatroon van Deventer voor onderwijshuisvesting niet sterk afwijkt van dat van andere gemeenten.

Procedures om te komen tot afspraken over (nieuwe) onderwijshuisvesting lijken relatief lang te duren, vragen om veel inzet van de betrokken partijen en monden relatief vaak uit in gerechtelijke procedures. Hiermee wordt weliswaar zorgvuldigheid betracht, maar het leidt ook tot hoge (maatschappelijke) kosten.

Bij de toewijzing van gebouwen aan nieuwe scholen heeft de gemeente zich sterk gemaakt voor huisvesting in bestaande schoolgebouwen. Bij de nieuwe basisscholen is dat gelukt en heeft dat geleid tot een behoorlijke kostenreductie in vergelijking met nieuwbouw. Voor de komende tijd zal, afgaande op de prognoses, de leegstand om aandacht blijven vragen. Dat geldt ook voor de bekostiging van vervangende nieuwbouw in relatie tot de gestegen bouwkosten. Hiermee komen we op de eventuele risico's voor de komende jaren.

Risico's

Duidelijk is dat de onderwijshuisvesting onder druk staat. Dat is niet uniek voor Deventer, maar geldt voor veel gemeenten. De bouwkosten zijn gestegen en de beschikbare middelen zijn niet meegegroeid. Daarnaast worden er meer eisen gesteld op het gebied van binnenklimaat en duurzaamheid.²⁵ Hiermee zijn er risico's die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit en de betaalbaarheid van onderwijsgebouwen. Het vraagt om goed zicht op de verwachte ontwikkelingen en om een inventarisatie van die dingen die wel bekend zijn. Welke schoolgebouwen komen in de komende jaren in aanmerking voor vervan-

²⁵ Meer informatie over de kostenstijging en kwaliteit van onderwijsgebouwen is bijvoorbeeld te vinden in de recent verschenen *Verkenning onderwijsvastgoed* (EIB, 2020).

gende nieuwbouw(en is dat nodig)? Waar kan eventueel levensverlengende renovatie worden toegepast? Wat is de lijn als er nieuwe aanvragen voor scholen komen? Dit laatste is bijvoorbeeld relevant nu in de Eerste Kamer de ‘Wet meer ruimte voor nieuwe scholen’ is aangenomen²⁶. Een van de geïnterviewden schetst hierbij het risico (en een oplossing) voor de gemeente als volgt:

“Iedereen met 300 handtekeningen kan nu toestemming krijgen voor een nieuwe school en met de gemeentelijke verordening in de hand een schoolgebouw eisen. Dat moet dan ook nog eens heel snel, de termijn van vijf jaar om in huisvesting te voorzien is drastisch ingekort. Met doordecentralisatie leg je dat probleem bij de initiatiefnemers in plaats van bij de gemeente. [...] Erger is echter dat je na drie jaar 450 leerlingen moet hebben. Dat geef ik je te doen, met twee leerjaren. In afgelopen 20 jaar is dat een nieuwe schoolstichting nog nooit gelukt in twee jaar, nooit. Dus makkelijk starten, maar na twee jaar red je het niet. Dan zit de gemeente met de gebakken peren, want die zit met huisvesting. Nog een reden voor doordecentralisatie.”

Vanuit de gemeente is er, mede naar aanleiding van het nieuwbouwtraject voor het Etty Hillesum Lyceum, het besef dat meer inzicht voor de langere termijn nodig en is een eerste inventarisatie gemaakt.

Samenvattend

Uitgaande van de beleidsarme doelstelling die uitgaat van een sobere en adequate onderwijshuisvesting geldt dat de onderwijshuisvesting *doeltreffend* is. Waar dat niet het geval, met name de vmbo-afdeling van het Etty Hillesum, wordt gewerkt aan een oplossing. Een vraag is in hoeverre het uitgangspunt ‘sobere en adequaat’ voldoende is en of die ambitie niet moet worden bijgesteld en vastgelegd. Een discussie over kwaliteit en de haalbaarheid met alle betrokken partijen is daarvoor nodig.

Doelmatigheid gaat over de inzet van middelen. Op basis van de lasten in 2018 leiden we af dat de uitgaven van Deventer in lijn zijn met het ijkpunt in het gemeentefonds. Er is geen grote onder- of overbesteding. Qua verdeling over sectoren zijn de lasten in Deventer voor po en vo lager, voor so gelijk en voor gymzalen hoger in vergelijking met het gemiddelde van andere vergelijkbare gemeenten. In het algemeen geldt dat de huidige financieringsstructuur ondoelmatigheid in de hand werkt doordat onderhoud en nieuwbouw niet op elkaar worden afgestemd. In Deventer werkt dit landelijke beleid ook door en zijn, net als in veel andere gemeenten, geen initiatieven ontwikkeld om dit patroon te doorbreken. Met het vooruitzicht op een wetswijziging kan hier verandering in worden gebracht.

Leerlingendaling en de daarmee samenhangende leegstand vormen een doelmatigheidsrisico. Via prognoses is de leegstand in beeld bij de gemeente en is er ook aandacht voor. Nieuwe scholen zijn zo veel als mogelijk ondergebracht in bestaande gebouwen en als de nieuwe locatie voor het vmbo doorgaat zal dat ook bijdragen aan het verminderen van leegstand. In het basisonderwijs moeten echter stappen gezet worden om de toekomstige leegstand het hoofd te bieden. De laatste jaren is dat overgelaten aan de schoolbesturen, maar die komen daar zelf niet uit. Meer regie vanuit de gemeente is daarom nodig.

Andere risico’s hebben te maken met de gestegen bouwkosten en wat dat betekent voor de nieuwbouw van scholen die daar de komende jaren aan toe zijn. Is dat voldoende in beeld en wat betekent het voor de begroting van de post onderwijshuisvesting van de komende jaren? De begroting 2020 laat voor de post onderwijshuisvesting in de komende jaren een dalende trend zien. Gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de leeftijd van de gebouwen lijkt de begroting niet in overeenstemming met de benodigde middelen. Ook is gewezen op nieuwe wetgeving voor het stichten van scholen en de lagere drempels voor het starten van een school.

Informatieverstrekking aan en controle door gemeenteraad

De gemeenteraad wordt op verschillende manieren geïnformeerd over onderwijshuisvesting. Zo komt de huisvesting aan de orde in:

- raadsvoorstellen onderwijshuisvesting met betrekking tot het jaarlijkse programma voorzieningen huisvesting (toegewezen aanvragen);

²⁶ Meer informatie hierover is bijvoorbeeld te vinden via: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35050_wet_meer_ruimte_voor_nieuwe

- jaarlijks overzicht van niet-gehonoreerde aanvragen onderwijshuisvesting;
- als onderdeel in de begroting, jaarverslag en de kwartaalrapportages;
- integrale huisvestingsplan;
- raadsmededelingen over specifieke onderwerpen en situaties zoals de nieuwbouwplannen voor het EHL, de (voorgenomen) sluiting van scholen, et cetera.

Daarnaast heeft er, onder de noemer ‘sociaal-actueel’ ook een aantal keren een minder formeel, maar wel openbaar ‘benen op tafel’-gesprek plaatsgevonden tussen de wethouder en de raad. In sociaal-actueel komen actuele zaken aan de orde. Recent ging het bijvoorbeeld over de praktische zaken rond de coronamaatregelen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat raadsvoorstellen over de onderwijshuisvesting veelal als hamerstuk worden afgehandeld. Uitzonderingen hierop waren de veelbesproken nieuwbouw voor de vmbo-locatie Marke Zuid en enkele jaren geleden de voorgenomen sluiting van de Looschool. Vanuit de raad horen wij dat de informatievoorziening op orde is en er ruimte is voor aanvullende vragen: *“We kunnen overal naar vragen, dat loopt goed in het sociaal domein, alles is bespreekbaar en bevraagbaar.”* Vanuit de raad leeft soms wel het gevoel dat het, zeker sinds de systeemwijziging in 2015, moeilijk is om in te grijpen. Dat heeft dan vooral te maken met de afhankelijkheid van de samenwerking van besturen onderling en de samenwerking van de besturen met de gemeente.

Een van de geïnterviewden merkt op dat onderwijshuisvesting complex is voor niet-ingevoerden: *“Wat opvalt is dat het domein onderwijshuisvesting voor de raad moeilijk is. Ik heb veel contact gehad, ook met fracties, en veel de vraag gehoord, ‘hoe zit het nu precies?’ [...] Ook krijgen ze te maken met verschillende perspectieven: het perspectief vanuit het strikte wettelijke kader (vierkante meters) zoals dat onder de eerdere wethouders gold, tegenover de blik vanuit de kwaliteit van de huisvesting. [...] Dat is echter ingewikkeld om als raadslid goed zicht op te krijgen. Daarom is het ook veel makkelijker als er een [uitgebreider] IHP ligt. Aanbeveling daarbij: zorg dat je dat doet met een externe deskundige partij, die een reëel beeld heeft van de markt, want gemeenten en scholen bouwen niet zelf en hebben dat beeld onvoldoende.”*

Het genoemde verschil in perspectief was een belangrijke reden voor de vertraging in de besluitvorming over de nieuwbouw van het vmbo in Marke Zuid. Omdat de normen en de verwachte reële kosten zo uit elkaar lagen, was aanvullend onderzoek nodig. De indruk is overigens dat de stijging van de kosten voor veel partijen, inclusief de gemeente, als een verrassing is gekomen. Ook landelijk wordt er aandacht voor gevraagd.

Buiten de raad is men over het algemeen positief over opstelling van de raad, maar ziet een aantal geïnterviewden ook ruimte voor een grotere inhoudelijke betrokkenheid van de raad bij het thema onderwijshuisvesting. Bij de geïnterviewden vanuit de raad is er belangstelling voor het thema, zeker wanneer er verbinding kan worden gelegd met andere thema’s zoals bijvoorbeeld sport, cultuur, leefbaarheid, jeugd en ouderenzorg. Of een pro-actievere rol van de raad op dit gebied breder gedragen wordt binnen de raad en hoe daar eventueel invulling aan gegeven kan worden is onduidelijk. Een geïnterviewd raadslid zegt over een pro-actievere rol: *“Daar zou je over na moeten denken, het is wel interessant, maar hoe ga je dat gesprek in praktijk doen, daarvoor heb je ook de ambtelijke expertise nodig”.*

Samenvattend

De raad wordt via verschillende routes geïnformeerd. Het algemene beeld dat uit de documentatie en de gesprekken naar voren komt is dat de raad van de beschikbare informatie wordt voorzien. Uit gesprekken met gemeente en schoolbesturen komt naar voren dat er wel een wens is voor meer inhoudelijke aandacht in de raad voor onderwijshuisvesting. Bij delen van de raad leeft die wens ook, vooral waar een relatie kan worden gelegd met andere thema-gebieden (bijvoorbeeld sport, cultuur en leefbaarheid). Een meer uitgewerkt beleidsplan maakt het gesprek over onderwijshuisvesting makkelijker.



Conclusies

3

3 Conclusies

Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen nog eens samen en bespreken die aan de hand van de onderzoeksvragen. Vervolgens benoemen we de belangrijkste aandachtspunten en doen we enkele aanbevelingen.

Beantwoording onderzoeksvragen

Hoe ziet het onderwijslandschap eruit in de gemeente Deventer?

In de gemeente Deventer gaat het om ruim 50 scholen die vallen onder 15 besturen. In totaal telden deze scholen in 2019 ongeveer 14.000 leerlingen. Deventer heeft door demografische ontwikkelingen te maken met een afname van het aantal leerlingen.

Hoe zien de leerlingstromen van en naar Deventer eruit? Wat is de concurrentiepositie van de Deventer scholen t.o.v. scholen in de regiogemeenten?

In vergelijking met omliggende steden gaan relatief veel jongeren uit Deventer naar scholen in de buurgemeenten. Met name de leerlingstroom naar Voorst is in de afgelopen jaren toegenomen. Uit gesprekken komt verder naar voren dat het onderwijsaanbod voor leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen (speciaal onderwijs cluster 3 en 4) in Deventer verbeterd kan worden.

Welke (beleids-/financiële) kaders heeft de raad gesteld ten aanzien van onderwijshuisvesting?

In de periode vanaf 2015 is de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs* het belangrijkste kader voor de onderwijshuisvesting geweest. In de afgelopen jaren is er, sinds de overheveling van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen, sprake geweest van een sober beleid waar geen vastgelegde beleidsvisie aan ten grondslag lag.

Wordt het onderwijshuisvestingsbeleid gekoppeld aan andere visies of ambities van de gemeenten (bijv. multifunctioneel, sport etc.)?

Op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd is er al enige jaren geen sprake meer van een uitgewerkte beleidsvisie op het gebied van onderwijshuisvesting en is er daarom geen sprake van een koppeling aan andere deelgebieden. Kijkend naar de praktijk zien we dat er bij de meest recent opgeleverde huisvesting voor basisscholen in de jaren 2015/2016 (Rivierenwijk en Borgele) sprake is van kindcentra. Naast onderwijs zijn ook andere functies opgenomen binnen hetzelfde gebouw. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente, hoewel dat nu niet op papier staat, de lijn van meer integratie van functies wel zou willen doorzetten.

Wat zijn de vastgestelde beleidsdoelen ten aanzien van onderwijshuisvesting en zijn deze SMART geformuleerd?

Er zijn op dit moment geen vastgestelde beleidsdoelen. Uit de gesprekken komt naar voren dat daar wel behoefte aan is en dat de gemeente een nieuwe beleidsvisie aan het ontwikkelen is in de vorm van een nieuw integraal huisvestingsplan.

Welke bevoegdheden en instrumenten heeft de gemeente Deventer ten aanzien van onderwijshuisvesting? Hoe maakt zij hier gebruik van?

De gemeente heeft op het gebied van onderwijshuisvesting de wettelijke plicht te zorgen voor een voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen van een redelijk niveau. Schoolbesturen kunnen een aanvraag tot nieuwbouw doen bij hun gemeente. Als de gemeente de aanvraag goedkeurt, dan neemt ze de voorziening op in haar jaarlijkse huisvestingsprogramma en betaalt ze voor de bouw ervan. Omdat het onderhoud van de onderwijsgebouwen (met uitzondering van de gymlokalen) sinds 2015 volledig bij de schoolbesturen is belegd heeft de gemeente daar weinig invloed meer op. Nieuwbouw en onderhoud zijn gescheiden circuits en er zijn geen nadere afspraken tussen gemeente en schoolbesturen over gemaakt.

Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?

De financiële middelen voor onderwijshuisvesting komen uit het gemeentefonds. Gemeenten kunnen het geld naar eigen inzicht besteden. In de gemeentelijke begroting is voor de onderwijshuisvesting een bedrag van rond de 7 miljoen euro per jaar opgenomen. In de begroting 2020 nemen de bedragen echter af tot ongeveer 6,5 miljoen euro in 2023. Een financiële analyse van de nettolasten in 2018 liet zien dat de gemeente Deventer de middelen bedoeld voor onderwijshuisvesting (ijkpunt) ook uitgeeft aan die post en in vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten gemiddeld iets meer uitgeeft. De uitsplitsing naar onderwijssector liet zien dat de nettolasten (in 2018) in het po en vo onder het gemiddelde liggen, die voor so op het gemiddelde en die voor de gymzalen boven het gemiddelde van een groep referentiegemeenten.

In hoeverre is het beleid voor onderwijshuisvesting van de gemeente Deventer en de uitvoering doeltreffend en doelmatig?

Uitgaande van het uitgangspunt dat de gemeente alleen doet wat wettelijk nodig is, is het beleid doeltreffend: nieuwe scholen hebben onderdak en er is geen sprake van schrijnende gevallen. Wel kan de vraag gesteld worden of het uitgangspunt ambitieus genoeg is. Het gaat dan om de vraag of (toekomstige) gebouwen passen bij het veranderende onderwijs en bij moderne eisen op het gebied van binnenklimaat en duurzaamheid.

Wat betreft doelmatigheid zien we over het geheel geen onder- of overbesteding ten opzichte van het ijkpunt in het gemeentefonds. De nettolasten zijn over het algemeen vergelijkbaar met referentiegemeenten. Wanneer we in meer detail kijken komt de vraag op waarom de lasten voor de gymzalen gemiddeld hoger liggen en of dit alleen geldt voor 2018, of dat het structureel is. Dit onderzoek geeft daar geen antwoord op. Wat betreft doelmatigheid zijn er verbeterpunten. Het gaat dan om het verder bestrijden van problematische leegstand en het doorlopen van de procedures. Voor het bestrijden van leegstand is ook de opstelling van de schoolbesturen in het po van belang. Omdat die er in onderling overleg niet uit lijken te komen is meer regie vanuit de gemeente nodig. Wat betreft de grotere trajecten voor de nieuwe scholen en de nieuwbouw van het vmbo zien we dat die relatief lang hebben geduurd, veel inzet hebben gevraagd van betrokken partijen en relatief vaak uitmondten in een gerechtelijke procedure. De vraag is of een deel van de maatschappelijke kosten die hiermee gemoeid zijn vermeden hadden kunnen worden. Een duidelijk plan voor de toekomst kan hierbij behulpzaam zijn; een voor de langere termijn waarbij ook duidelijk is wie, wanneer, waarvoor in aanmerking komt.

Op landelijk niveau is vastgesteld dat de huidige systematiek van financiering (met een strikte scheiding tussen onderhoud en nieuwbouw) een belemmering vormt voor een optimale, doelmatige inzet op onderwijshuisvesting. Net als voor veel andere gemeenten geldt dit ook voor Deventer. Het vooruitzicht is dat de wetgeving op dit punt verandert en mogelijkheden biedt om huisvestingszaken beter op elkaar af te stemmen.

Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande objecten m.b.t. onderwijshuisvesting? En zo ja, wat is de huidige stand van zaken?

Binnen de gemeente is een overzicht van alle schoolgebouwen met daarbij een ruwe inschatting van de staat. Deze inventarisatie is mede gemaakt naar aanleiding de nieuwbouw vmbo Marke Zuid, die meer gaat kosten dan verwacht. Deze recente inventarisatie wordt gezien als een eerste doorkijk en moet nog nader worden uitgewerkt. Formeel heeft de gemeenten geen zicht op de onderhoudssituatie in de scholen, omdat dat een verantwoordelijkheid is van de schoolbesturen. De gemeente ziet dat als een mogelijk risico. Schoolbesturen zelf geven aan dat het benodigde onderhoud, weliswaar vanuit schaarste, plaatsvindt.

Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en scholen bij de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid?

Sinds 2015 is er sprake van een strikte scheiding tussen de verantwoordelijkheden. De gemeente is verantwoordelijk voor de (vervangende) nieuwbouw en de schoolbesturen voor het binnen- en het buitenonderhoud. Er zijn geen afspraken gemaakt over afstemming tussen die twee. Dat levensverlengende renovatie en het IHP (nog) steeds niet in de wet zijn opgenomen wordt hierbij als handicap ervaren. De

aangekondigde veranderingen in wetgeving bieden dan ook een kans voor een doeltreffender en doelmatiger onderwijshuisvestingsbeleid.

Hoe is het beheer en onderhoud van het onderwijsvastgoed geregeld en geborgd?

Sinds 2015 ontvangen schoolbesturen de gelden voor het binnen- én het buitenonderhoud. De gemeente is niet meer verantwoordelijk en doet formeel ook niet meer aan monitoring van de staat van de gebouwen. Zoals eerder genoemd ziet de gemeente dat als risico. Schoolbesturen stellen dat zij het onderhoud uitvoeren en daarbij in sommige gevallen ook te maken krijgen met achterstallig onderhoud dat dateert van voor de koude overdracht in 2015. Discussie over de mate van onderhoud kan op termijn gaan spelen bij de aanvraag voor vervangende nieuwbouw. Uit de interviews komen echter geen schrijnende gevallen naar voren. Wel worden enkele knelpunten genoemd waaronder de multifunctionele accommodaties (MFA's) die gebouwd zijn rond de jaren 80.

Wat is het toekomstbeeld van de gemeente Deventer (prognose leegstand etc.) op basis van voorziene relevante toekomstige ontwikkelingen?

De gemeente Deventer heeft een duidelijk beeld van de verwachte leerlingendaling en de daarmee samenhangende leegstand. De leegstand is nu vastgesteld op basis van het aantal leerlingen en komt op basis van de gemeentelijke cijfers, uitgaande van de situatie in 2018, uit op ongeveer een kwart van de lokalen in 2025. De rekenmethode wordt overigens niet door alle schoolbesturen gedeeld. In het geval er op scholen bewust is gekozen voor klassenverkleining (en de inzet van achterstandsmiddelen door de school) is er niet altijd sprake van 'problematische leegstand'. De precieze omvang van de 'problematische leegstand' is in het kader van dit onderzoek niet precies vast te stellen, maar alle partijen erkennen dat de verwachte leegstand, ook wanneer rekening wordt gehouden met een bewuste keuze voor klassenverkleining, fors is en om maatregelen vraagt.

In welke mate worden de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd?

Alle scholen hebben nu een permanente huisvesting. De beoogde kwantiteit ligt qua vloeroppervlak lager dan het huidige. Het streven is om met de afname van het aantal leerlingen ook de hoeveelheid vloeroppervlak af te laten nemen. Op een aantal plekken is nu sprake van een relatief grote leegstand (Colmschate Noord en Zuid). Wat betreft de kwaliteit zijn geïnterviewden over het algemeen tevreden, met daarbij de kanttekening dat het om tevredenheid gaat gemeten naar de maatstaven van de bouwperiode van de betreffende scholen. Er zijn scholen die in de komende jaren aan vervanging toe zijn (met name gebouwen uit de jaren 70 en 80). De vraag daarbij is wel in welke vorm dat gaat gebeuren en hoe nieuwe schoolgebouwen passen bij het toekomstige onderwijs, hoe verschillende functies in het gebouw worden samengebracht, hoe omgegaan wordt met dynamiek in leerlingaantallen en hoe omgegaan wordt met eisen/wensen voor het binnenklimaat en duurzaamheid.

Houdt de gemeente adequaat toezicht op de uitvoering van de gestelde kaders en de besteding van de financiële middelen (gemeentelijk/onderwijsinstellingen)?

De gemeente is verantwoordelijk voor de nieuwbouw en het onderhoud van de gymzalen. De gemeenteraad heeft budgetrecht en houdt zicht op de financiën. Formeel heeft de gemeente geen bemoeienis met de inzet van de middelen door de schoolbesturen. Daar kunnen uiteraard afspraken over gemaakt worden, maar er is geen wettelijke basis voor toezicht op onderhoud door de gemeente.

Zijn er (financiële) risico's of kansen te onderscheiden m.b.t. het onderwijshuisvestingsbeleid?

Er zijn risico's op het gebied van onderwijshuisvestingsbeleid. Het gaat dan om de toenemende leegstand, hoge kosten bij de vervanging van oude schoolgebouwen en mogelijk een toename in aanvragen van nieuwe scholen.

Op welke wijze wordt de gemeenteraad van Deventer geïnformeerd over (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

De gemeenteraad wordt via verschillende routes, op schrift en mondeling op de hoogte gehouden. Zowel binnen en buiten de raad wordt gesteld dat de raad voldoende informatie ontvangt en er ook ruimte is voor het stellen van vragen. Opgemerkt is dat onderhuisvesting soms ingewikkeld is. Dat heeft

te maken met de wettelijke inrichting en dan met name de verdeling van de verantwoordelijkheden. Ook kan informatie vanuit verschillende perspectieven, zoals het geval bij bijvoorbeeld Marke Zuid, waar enerzijds met normvergoedingen en anderzijds met marktprijzen werd gewerkt, voor misverstanden en vertraging zorgen. Een belangrijk instrument van de raad is het budgetrecht.

Hoe vult de gemeenteraad zijn toezichthoudende en controlerende taak in als het gaat om de onderwijshuisvesting?

De raad is betrokken bij alle voorstellen op het gebied van onderwijshuisvesting. In veel gevallen worden voorstellen als hamerstuk behandeld. Er waren de afgelopen jaren echter ook zaken die meer aandacht kregen. Het gaat dan vooral om de discussie rond nieuwbouw voor het vmbo in Marke Zuid, waarbij de financiële aspecten een belangrijke rol speelde. Eerder kreeg ook de voorgenomen opheffing van de Looschool (die niet doorging) veel aandacht. Een aantal geïnterviewden vond dat er, ook in de raad, meer inhoudelijke aandacht voor onderwijshuisvesting nodig is om tot een breder gedragen langetermijnbeleid te komen.

Conclusies

Zoals in de inleiding al opgemerkt zijn er op landelijk niveau ontwikkelingen op het gebied van de onderwijshuisvesting. In een dit voorjaar verschenen studie constateert men dat er op het gebied van onderwijshuisvesting drie belangrijke knelpunten bestaan:

- bekostiging: grote spanning tussen ambities en budgetten;
- financiële structuur: gescheiden budgetten met als gevolg suboptimale afwegingen;
- institutionele organisatie: complex en sterk gefragmenteerd.

Deze drie knelpunten zien we ook terug in de situatie in Deventer. Het eerste punt wordt geïllustreerd in het traject rond de nieuwbouw van het vmbo in Marke Zuid, het tweede punt in de huidige omgang met onderhoud en nieuwbouw en het derde punt in de geringe onderlinge afstemming en overeenstemming.

Een goede samenwerking met afspraken voor de langere termijn is, vanwege de schaarse middelen bij zowel schoolbesturen als gemeenten, noodzakelijk om te komen tot een doeltreffende inzet van gelden. Zeker wanneer doeltreffend wordt geformuleerd in termen van passend bij modern onderwijs, een goed binnenklimaat en nieuwe duurzaamheidseisen. Een bijkomend voordeel is mogelijk ook dat de betrokken partijen er beter in slagen om tot een oplossing komen en er minder rechtszaken nodig zijn om beslissingen te forceren.

De eerder bekoelde verhoudingen en het landelijk beleid werden in Deventer als belemmering gezien om tot een gezamenlijk onderwijshuisvestingplan te komen. Op beide terreinen zijn er positieve ontwikkelingen. De onderlinge verhoudingen in Deventer zijn inmiddels weer goed en het landelijk beleid gaat naar verwachting in het komende jaar veranderen. Minister Slob schreef deze zomer over structuur, verantwoordelijkheidsverdeling en de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen:

“Om de kwaliteitsopgave in onderwijshuisvesting meer structuur te geven, in de vorm van een integrale aanpak, is het noodzakelijk te kijken naar de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. Ik ben voornemens een wetsvoorstel aan uw Kamer voor te leggen. Het doel van de wetswijziging is de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeenten en schoolbesturen te verhelderen en de samenwerking te verbeteren.”

Bron: Kamerbrief 9 juli 2020 (referentie: 2 4 082598)²⁷

De verbetering van de samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten en de schoolbesturen onderling is voor de komende jaren onontbeerlijk in Deventer. Positief is dat alle nieuwe scholen nu permanente huisvesting hebben en dat de plannen voor de nieuwbouw voor de vmbo-locatie in Marke

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/07/09/beleidsreactie-onderzoeksrapport-onderwijshuisvesting-en-het-verhuistraject-voor-de-europese-school-bergen/beleidsreactie-onderzoeksrapport-onderwijs-huisvesting-en-het-verhuistraject-voor-de-europese-school-bergen.pdf>

Zuid, na toestemming van de gemeenteraad, doorgang vinden. Ook positief is dat de schoolbesturen en gemeente over het algemeen tevreden zijn over de huidige huisvesting (naar de eisen van de tijd waarin ze gebouwd zijn) en dat de communicatie goed is.

Er zijn echter ook knelpunten waarvoor nog een oplossing gezocht moeten worden. Het gaat dan om het verder bestrijden van leegstand en de omgang met de verouderde multifunctionele accommodaties. De komende jaren zullen ook verouderde panden in aanmerking komen voor vervanging. Het precieze aantal is nog onbekend en met de gestegen bouwkosten is er ook nog geen volledig beeld van de kosten.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat vanaf de systeemwijziging in 2015 het in de gemeente Deventer ontbreekt aan een duidelijk plan, een visie voor de langere termijn. De gemeente beperkte zich vanaf die tijd tot het wettelijk verplichte en er kwam geen inhoudelijk vervolg op het eerdere masterplan onderwijshuisvesting. Vanuit de gemeente had het beleid een sterk ad-hoc-karakter en de besturen zelf bleken niet in staat om tot een spreidingsplan te komen. Uit de interviews komt naar voren dat er wel ideeën zijn, maar dat die niet zijn vastgelegd in een duidelijk beleidsdocument. De behoefte aan een dergelijk document is door alle betrokkenen uitgesproken en gedurende dit onderzoek wordt er gewerkt aan een concept voor een nieuw integraal huisvestingsplan. Dat plan zou volgens betrokkenen meer duidelijkheid moeten geven over de visie op de langere termijn en daarmee de basis vormen voor het verdere gesprek over onderwijshuisvesting en de keuzes die gemaakt moeten worden. Het gaat dan om keuzes over de omgang met de verwachte leegstand, maar ook over de vorm en inrichting van nieuwe (school)gebouwen. In de afgelopen jaren is een begin gemaakt met bestrijden van de leegstand, maar er is de komende jaren een grotere inspanning nodig. Schoolbesturen zijn niet in staat om zelf te komen tot een 'spreidingsplan' en om uit de impasse te komen is meer sturing nodig. Daarbij is er sprake van een precair evenwicht tussen draagvlak en sturing. Want alle partijen hebben elkaar nodig voor een efficiënte inzet van middelen om zo te komen tot kwalitatief goede schoolgebouwen voor de toekomst en daarmee ook voor de aantrekkelijkheid van Deventer.

Aanbevelingen

Stel een beleidsvisie voor de langere termijn op

Het voorgaande maakt duidelijk dat er op het gebied van onderwijshuisvesting verbeteringen mogelijk zijn. De eerste en belangrijkste stap is het ontwikkelen en vastleggen van een beleidsvisie voor de langere termijn. Dit is niet vrijblijvend, het wordt op termijn waarschijnlijk een wettelijke verplichting. De beoogde wetwijziging biedt hierbij aanknopingspunten, bijvoorbeeld wat betreft de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen (zie kader).

Drie relevante, voorgenomen aanpassingen in de wetgeving voor onderwijshuisvesting

Planvorming. Gemeenten krijgen de wettelijke opdracht tot het vaststellen van een meerjarig Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHPO). In het IHPO worden het huisvestingsbeleid en het investeringsprogramma voor een periode van vier jaar vastgelegd, met een doorkijk van ten minste twaalf jaar na deze periode. Het IHPO komt tot stand na overleg tussen gemeente en schoolbesturen, waarbij beide partijen zich inspannen om tot een gezamenlijk gedragen besluit te komen. Er is ruimte om afspraken te maken over lokaal gerichte prioritering in de huisvestingsvoorzieningen. Schoolbesturen worden verplicht een meerjarig onderhoudsplan (MJOP) op te stellen op basis van een bouwkundige inspectie. Dit MJOP wordt ingebracht in het overleg tussen gemeente en schoolbestuur.

Een **definitie van renovatie.** Renovatie wordt als huisvestingsvoorziening in de wet opgenomen. Het uitgangspunt is dat renovatie wordt beschouwd als volwaardig alternatief voor nieuwbouw, dat ingezet kan worden als mogelijke maatregel om de levensduur van een schoolgebouw met ten minste 25 jaar te verlengen.

Nuanceren van het investeringsverbod. Deze wetswijziging creëert de mogelijkheid voor schoolbesturen in het po om in huisvesting te investeren. Deze versoepeling kan leiden tot gezamenlijke financiering die de kwaliteit van onderwijshuisvesting kan vergroten dan wel het moment van investeren kan vervroegen. Door de beoogde verheldering van de verhoudingen en verbetering van de samenwerking, wordt een planmatiger en toekomstgerichter aanpak van de onderwijshuisvesting mogelijk. Dat kan leiden tot meer effectiviteit en dus betere onderwijshuisvesting.

Bron: Kamerbrief 9 juli 2020 (referentie: 2 4 082598)

Besteed aandacht aan inhoudelijke thema's en ambities

Voor de langere termijn is het van belang om in het integraal huisvestingsplan aandacht te besteden aan inhoudelijke thema's zoals de beoogde kwaliteit van de gebouwen in relatie tot het toekomstige onderwijs, samenwerking met andere organisaties, het binnenklimaat, en eisen op het gebied van duurzaamheid. Door de ambities explicieter te benoemen, wordt ook duidelijk wat er op termijn mogelijk en nodig is.

Breng de langetermijnbehoefte en de reële kosten beter in beeld

Gekoppeld aan het in beeld brengen van de ambities wordt ook duidelijker wat de (financiële) risico's voor de komende jaren zijn. Welke scholen zijn wanneer aan de beurt en waar liggen de knelpunten? Om meer zicht te krijgen op de werkelijk te verwachten kosten van onderwijsnieuwbouwtrajecten is het verstandig om niet alleen uit te gaan van de (gedateerde) normvergoedingen, maar ook gebruik te maken van externe kennis over marktontwikkelingen in de bouwsector en scholenbouw. In lijn hiermee kan dan ook een inschatting gemaakt worden of de aflopende bedragen in de huidige begroting toereikend zijn en wat er nodig is bij verschillende ambitieniveaus.

Maak gebruik van kennis binnen én buiten de gemeente

Hierbij merken we op dat er op ambtelijk niveau veel kennis en ervaring is op het terrein van onderwijs-huisvesting binnen de gemeente Deventer. Na de systeemwijziging van 2015 is de onderhuisvesting echter vooral geconcentreerd bij één persoon. Daarmee is een risico ontstaan voor de continuïteit. In de komende jaren is het daarom van belang om de opgebouwde kennis vast te houden, te zorgen voor kennisoverdracht binnen de organisatie én gebruik te maken van kennis van buiten. Eerder noemden we al de kennis over marktontwikkelingen, maar ook bestaande vormen van samenwerking in andere gemeenten kunnen mogelijk als inspiratiebron dienen.²⁸

Werk aan knelpunten door sturing én samenwerking

Er is een aantal knelpunten benoemd, waarvan leegstand er één is. Men is het echter niet eens over de definitie van leegstand. Het is daarom van belang om vast te stellen waar sprake is van 'problematische' leegstand en die te bestrijden. Dat vraagt om regie van de gemeente bij het maken van keuzes, waar besturen er niet uitkomen. Voor een doelmatiger inzet van gelden die beschikbaar zijn voor onderwijshuisvesting, en tegen de achtergrond van de verwachte wetswijziging, is het van belang om te verkennen wat de mogelijkheden van een intensievere samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente zijn.

Wees voorbereid op nieuwe aanvragen

De toewijzing van gebouwen aan nieuwe scholen heeft in de afgelopen jaren tot langdurige trajecten geleid. Nieuwe wetgeving maakt het makkelijker om een school te beginnen. De vraag is wat dat betekent voor de gemeente Deventer en hoe die omgaat met eventuele nieuwe aanvragen. Kan er een inschatting gemaakt worden van het aantal aanvragen? Hoe past volledige doordecentralisatie in het beleid? Kortom: maak een plan hoe procedures in de toekomst efficiënter worden afgehandeld, scholen passende huisvesting krijgen en tegelijk het risico voor de gemeente beperkt blijft.

²⁸ Zie bijvoorbeeld ook de recente publicatie Verkenning onderwijsvastgoed: praktijkvoorbeelden en kansen voor de kwaliteitsopgave (EIB, 2020). Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/04/30/eib-eindrapport-verkenning-onderwijsvastgoed-praktijkvoorbeelden-en-kansen-voor-de-kwaliteitsopgave/eib-eindrapport-verkenning-onderwijsvastgoed-praktijkvoorbeelden-en-kansen-voor-de-kwaliteitsopgave.pdf>

Bespreek de aantrekkelijkheid van onderwijs(huisvesting) in Deventer in breder verband

Een algemenere vraag is in hoeverre het onderwijs en de gebouwen waarin dat plaatsvindt aantrekkelijk zijn. En hoe kun je kinderen uit Deventer behouden voor het onderwijs in Deventer? Wat zijn redenen waarom leerlingen naar scholen buiten Deventer gaan? Dit onderzoek geeft daar geen antwoord op. In interviews is wel genoemd dat imago mogelijk een rol speelt en dat het aantrekkelijker maken van het bestaande aanbod (vmbo) en het verbreden van het aanbod (speciaal onderwijs cluster 3 en 4) ervoor kunnen zorgen dat meer leerlingen voor Deventer behouden blijven. Deze vragen in combinatie met de eerder genoemde praktische vragen op het terrein van onderwijshuisvesting vragen om aandacht en uitwerking in een duidelijke visie en een gedragen plan voor de toekomst. Met de landelijke ontwikkelingen op de achtergrond is nu het moment om daarin stappen te zetten.



Bijlagen

4

Bijlagen

Bijlage 1 – Normenkader

Beleidskader: visie, doelen en verantwoordelijkheidsverdeling

Normen	Criteria
<ul style="list-style-type: none"> Er is een heldere beleidsvisie op onderwijshuisvesting. Van de visie zijn heldere en concrete beleidsdoelen afgeleid, die aansluiten bij de onderwijshuisvestingsbehoeften. Het beleid is actueel. De gemeente heeft een duidelijke visie op haar rol en op de rol van de besturen. 	<ul style="list-style-type: none"> Beleid is uitgewerkt en neergelegd in de plannen Specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerde beleidsdoelstellingen. Periodiek (1 keer per 4 jaar) geactualiseerde beleidsplannen. De rolverdeling is duidelijk afgebakend.

Financieel kader

Normen	Criteria
<ul style="list-style-type: none"> De financiële kaders voor onderwijshuisvesting zijn helder. De financiële inzet is doeltreffend en doelmatig 	<ul style="list-style-type: none"> Aan de beleidsplannen is een heldere begroting en verdeling van middelen gekoppeld. De inzet van middelen ligt in lijn met het gekozen ambitieniveau, de beschikbare middelen en de inzet bij andere vergelijkbare gemeenten.

Onderwijs en leerlingen

Normen	Criteria
<ul style="list-style-type: none"> Het college heeft zicht op de ontwikkeling van de vraag naar onderwijshuisvesting en speelt daar adequaat op in. 	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijke prognoses en beeld van leerlingstromen en huisvestingsbehoefte.

Onderwijshuisvesting

Normen	Criteria
<ul style="list-style-type: none"> Het college houdt zicht op de kwantiteit en kwaliteit van de onderwijshuisvesting en voert zo nodig aanpassingen in het beleid door. De gemeente heeft een duidelijke visie op haar rol en op de rol van de besturen. Het beheer en het onderhoud worden planmatig uitgevoerd. Er wordt helder gecommuniceerd met de betrokken besturen. 	<ul style="list-style-type: none"> Periodieke monitoring van de onderwijshuisvestingssituatie. Duidelijke en vastgelegde afspraken tussen gemeente en onderwijsbesturen en duidelijke rolverdeling. Duidelijke afspraken en periodieke controles. Meerjarig onderhoudsplan en uitvoering in lijn met het plan. Er is periodieke afstemming over plannen en afspraken.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Normen	Criteria
<ul style="list-style-type: none"> Het college heeft de middelen doeltreffend en doelmatig aangewend voor het realiseren van de beleidsdoelen. Het college houdt toezicht op de voortgang van de uitvoering en op de inzet van de begrote middelen. Het college onderkent financiële risico's en kansen houdt daar in het beleid rekening mee. 	<ul style="list-style-type: none"> Volgens plan gerealiseerde doelen en kosten in verhouding met de opbrengsten. Periodieke controles en voortgangsrapportages. Er wordt periodiek een inventarisatie gemaakt van financiële risico's.

Informatieverstrekking aan en controle door gemeenteraad

Normen	Criteria
<ul style="list-style-type: none"> Er wordt door het college verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. De gemeenteraad vervult zijn toezichhoudende en controlerende taak adequaat. 	<ul style="list-style-type: none"> De raad is op de juiste momenten en op de juiste wijze geïnformeerd over de uitvoering en de resultaten. Heldere en eenduidige en raadsbesluiten.

Bijlage 2 – Geïnterviewde personen

V.M. Assink, bestuurder Etty Hillesum Lyceum

M. van Denderen, bestuurder SvPO

P. A. J. Folkeringa, programmamanager Onderwijs en Jeugd

H. de Graaff, programmaonderdeelmanager Onderwijshuisvesting

Y. de Haas, bestuurder OPOD

F. Rorink, wethouder Onderwijs en Jeugd

L. van Stiphout, bestuurder Quo Vadis/Varietas

L. Zegel-van Tiel, raadslid GroenLinks

G.H. Stegeman, raadslid D66



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl