

Gemeente Schouwen-Duiveland koppelt IHP aan de verordening

Aanleiding/ Initiële vraag

Gemeente Schouwen-Duiveland en de schoolbesturen hebben in 2017 een Integraal Huisvestingsplan (IHP) opgesteld met afspraken over renovatie en nieuwbouw van de schoolgebouwen. In 2019 bleek dat de projecten niet van de grond kwamen. De gemeente heeft daarom een herijking van het IHP laten uitvoeren. De plannen zijn geactualiseerd en de stappen voor realisatie zijn vastgelegd. Nieuw in dit proces is dat het IHP een koppeling heeft gekregen met de verordening. Het IHP en de daarin gemaakte financiële afspraken hebben daarmee een juridische verankering gekregen. Schouwen-Duiveland is daarmee de eerste gemeente, waar het IHP en de verordening in samenhang functioneren.

Het IHP heeft een koppeling gekregen met de verordening. De financiële afspraken hebben daarmee een juridische verankering gekregen. Gemeente Schouwen-Duiveland is de eerste gemeente, waar het IHP en de verordening in samenhang functioneren.

Gemeente Schouwen-Duiveland

Schouwen-Duiveland is een behoorlijk grote gemeente met veel kleine dorpen en een aantal grotere plaatsen als Burgh-Haamstede, Bruinisse en Zierikzee. Vanwege sterke vergrijzing en leerlingenkrimp kwamen steeds meer voorzieningen rond 2014 onder druk te staan. Dit gold voor allerlei dorpsvoorzieningen en ook enkele scholen hadden de deuren al gesloten. De scholen die wel open konden blijven zaten in oude gebouwen.

Neerwaartse spiraal ombuigen

Wat door de gemeente en het onderwijs op Schouwen-Duiveland als een groot probleem werd gezien, was dat speciale voorzieningen dreigden te verdwijnen. **“Als wij als onderwijs wat extra’s aan ondersteuning nodig hadden, zoals wanneer een kind speciaal onderwijs nodig had, moest dat altijd via diensten in Goes of Middelburg. Wij hadden de indruk dat Schouwen-Duiveland de appendix van Zeeland aan het worden was”**, zegt Clemens Pronk, bestuurder van Radarscholen. Peter Bijzet, strategisch beleidsmedewerker van de gemeente, legt uit dat de gemeente die neerwaartse spiraal wil ombuigen, door te streven naar meer multifunctionele voorzieningen. Het idee daarachter is, dat multifunctionele voorzieningen meer kwaliteit en een breder aanbod voor de leerlingen kunnen bieden.

Wat verandert in de verordening?

OUD		NIEUW	
aanvraag voor 1 februari	jaar t	raad stelt IHP en investeringsplan vast (budgetplafond)	jaar t tot+3
overleg met aanvrager voor 1 oktober	voor 1-10 jaar t	college stelt uitvoeringsprogramma vast en verzend besluit naar schoolbesturen	jaar t tot+3
overleg over alle aanvragen	jaar t	schoolbestuur voert haalbaarheidsonderzoek uit *	jaar t
collegebesluit over alle aanvragen	voor 31 december jaar t	conform onderzoek stellen college en schoolbestuur afsprakenbrief op voor uitvoering	jaar t
raad stelt budgetplafond in	via programma-begroting		
beschikking naar schoolbesturen	6 weken na collegebesluit		
overleg over uitvoering	jaar t + 1		

* Raad wordt door college en schoolbesturen betrokken bij uitkomsten onderzoek

Keuze voor een gebiedsgerichte regio-benadering

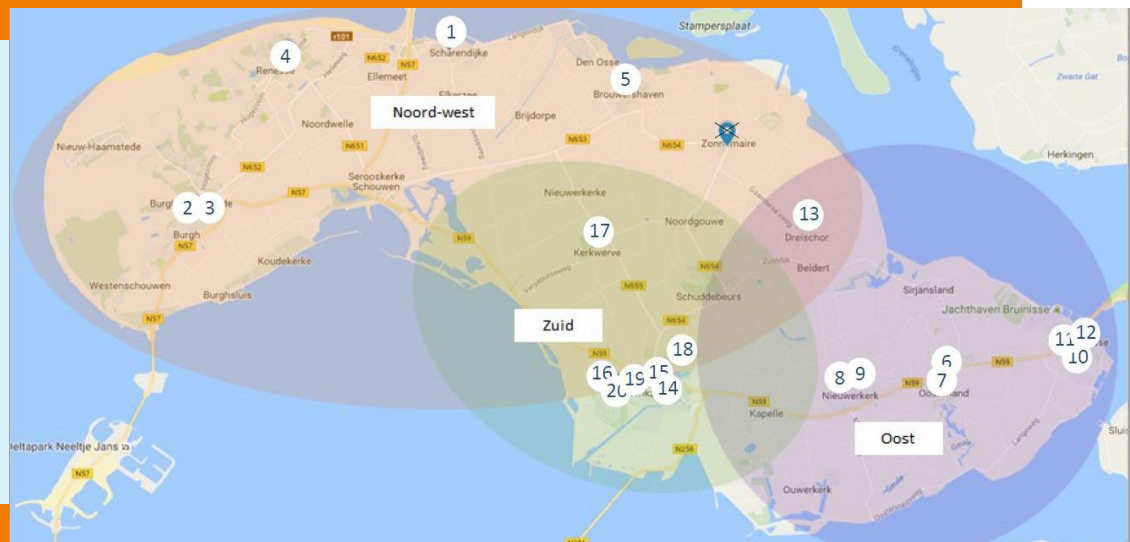
Om een visie op de ontwikkeling van de maatschappelijke voorzieningen te ontwikkelen is er jarenlang overleg gevoerd door een groot aantal werkgroepen en samenwerkingsverbanden. Het was voor iedereen duidelijk dat er clustering van activiteiten plaats moest vinden en dat samenwerking op regionaal niveau vereist was.

Het eiland werd verdeeld in drie clusters: Oost, Zuid en Noord-West

Het onderwijs heeft plannen gemaakt om de scholen in de regio's te bundelen. De focus lag op de vraag 'Hoe gaan we samenwerken'. Om er achter te komen hoeveel geld er met de plannen gemoeid was, werden de toekomstige ruimtebehoefte en de staat van de gebouwen geïnventariseerd. In het IHP 2017 is de concrete invulling van de toekomstige schoolgebouwen in ruwe penseelstreken beschreven. Peter Bijzet: **“Bestuurlijk is de keuze gemaakt om de uitwerking van de visie in uitvoeringsplannen naar renovatie of nieuwbouw en naar de gewenste locatie onderdeel te laten zijn van het proces van concrete gesprekken met de betrokkenen.”** Het IHP had wel een financiële basis, berekend op basis van de gebouwweisen die op dat moment geldig waren.

De gemeenteraad stelde aan elk van de drie regio's realistische budgetten in het vooruitzicht om de projecten te realiseren. Dat betekent dat de schoolbesturen haalbaarheidsstudies konden opstarten om op zoek te gaan naar draagvlak bij alle betrokken partijen, ter voorbereiding op de uitvoering.

“De koppeling met de verordening maakt de stap van ambities uit het IHP naar concrete projecten per regio eenvoudiger en efficiënter te doorlopen. Dit geeft financiële duidelijkheid aan alle betrokkenen. De verordening en IHP lopen nu synchroon.”
- Peter Bijzet



Trajecten stagneren

Tijdens het vervolg van de verschillende projecten werd duidelijk dat er in het IHP 2017 te weinig was nagedacht over de concrete uitvoering. Eén van de projecten bleek veel meer te kosten dan in het IHP was begroot. In een andere regio begon de politiek, als gevolg van de verkiezingsuitslag in 2018, te twifelen aan de onderliggende visie van het IHP.

Een andere oorzaak van de vertraagde uitvoering was, dat het onderzoek naar een regioschool in het cluster Noord-West een politieke lading kreeg, gevoed vanuit stads- en dorpsvisies. Clemens Pronk: **“Het denken in regio's werd in twijfel getrokken doordat een deel van de politiek, overigens op basis van begrijpelijke argumenten, meer blijkt te voelen voor een andere visie. Daardoor is er zo'n politieke lading op het proces gekomen, dat wij het moeilijk vonden om dat proces nog verder door te laten lopen.”**

Wethouder Joppe zag de projecten in 2019 stagneren. De verdeeldheid in één regio stond een open discussie in de weg, vooral doordat er zorgen waren ontstaan of door een eventuele andere invulling in die ene regio er nog wel voldoende geld over zou blijven voor de andere regio's. Hij riep de ondersteuning in van Ruimte-OK om te laten onderzoeken of er andere manieren waren om uit de impasse te komen en andere projecten versneld op te starten.

Onderzoek Kenniscentrum Ruimte-OK

Experts van Ruimte-OK gingen als eerste stap in gesprek met alle schoolbesturen en de gemeente. In die gesprekken was veel ruimte om te achterhalen waar men in de praktijk tegenaan liep. Voor Clemens Pronk heeft dat veel helderheid gebracht. Vooral de verzekering dat projecten in de ene regio geen effect hebben op de beschikbare budgetten in de andere regio, heeft veel kou uit de lucht gehaald. **“Ruimte-OK heeft geholpen om het IHP en de Verordening in één format te gieten, en tegelijkertijd de procedures te vereenvoudigen. Daardoor hebben we meer financiële zekerheid en is het aantal vragen dat overblijft een stuk kleiner geworden.”**

Vernieuwd projectenoverzicht

Het overzicht uit het IHP 2017 is het uitgangspunt geweest voor het nieuw geactualiseerde projectenoverzicht. Veel is er wat betreft aantal projecten niet gewijzigd, maar wel op het gebied van duurzaamheid.

Zo is er een doorrekening op basis van nieuwe gebouweseisen gemaakt, waarbij de gebouwen moeten voldoen aan BENG of liefst ENG.

Dit betekent een kostenstijging van zo'n 8 miljoen euro: van 14,5 miljoen in 2017 naar 22 miljoen in 2020. Ook is er alvast een inschatting gemaakt van de financiële consequenties voor de projecten die in de jaren daarna op de planning staan. De financiële consequenties van de herijking zijn geborgd in de gemeentelijke begroting en de gemeenteraad heeft zich gecommitteerd aan de inspanning om jaarlijks de benodigde ruimte op de begroting te houden voor deze investeringen.

Tijdens de gesprekken met de schoolbesturen zijn ook procesafspraken gemaakt over de financiële bijdragen die vanuit het onderwijs aan de projecten worden geleverd. Het uitgangspunt is, dat de schoolbesturen maximaal tien procent van de stichtingskosten voor hun rekening nemen. Per project zal er een businesscase worden opgesteld, waarin dit verder wordt uitgewerkt. Dan wordt duidelijk hoeveel geld het schoolbestuur exact zal investeren. De bijdrage van de schoolbesturen zal worden gebruikt voor verduurzaming. Uiteraard gaat het om bijdragen, die rechtmatig zijn en niet ten koste gaan van het onderwijsbudget.

Stroomlijnen van projecten

In het in 2017 opgestelde IHP stond de visie centraal. Aan de processen en procedures waarop projecten gerealiseerd zouden moeten worden was minder aandacht besteed. De gemeenteraad had wel vastgesteld dat de schoolbesturen eerst een haalbaarheidsonderzoek moesten uitvoeren. Op basis van dat haalbaarheidsonderzoek kon besluitvorming plaatsvinden door het vaststellen van een Programma en een Overzicht. Dat betekent dat er een aanvraag moest worden ingediend, wachten op besluitvorming en beschikbaarstelling van krediet. Dit kon eenvoudiger en efficiënter. Om hierin stappen te zetten is het IHP met behulp van Ruimte-OK in een juridisch kader geplaatst. Door deze juridische status kunnen de betrokkenen rechten ontlenen aan hetgeen is beschreven in het nieuwe projectenoverzicht. Dit geeft duidelijkheid aan alle betrokkenen. Het gevolg is dat de lokale verordening vanaf nu synchroon loopt met afspraken gemaakt in het IHP. Het aanpassen van de lokale verordening hielp om de werkwijze voor de schoolbesturen te vereenvoudigen. In de oude situatie moesten schoolbesturen volgens de verordening eind februari een plan indienen, terwijl er eigenlijk nog eerst dingen moesten worden uitgezocht. In de nieuwe situatie heeft het haalbaarheidsonderzoek een doorslaggevende rol. Als de resultaten uit het onderzoek naar besluit van college en gemeenteraad overeenkomen met de visie in het IHP en met de uitgangspunten kunnen schoolbesturen direct aan de slag.

Waarom een IHP?

Het opstellen van een IHP is in veel gemeenten een actueel onderwerp. Het IHP moet structuur geven aan ideeën om de kwaliteit van de schoolgebouwen in Nederland versneld te verbeteren. In een IHP wordt vastgelegd welke bouwplannen op het gebied van onderwijs in de komende jaren door de gemeente worden ondersteund. Er wordt gewerkt in blokken van vier jaren, waarbij tot 16 jaar vooruit wordt gekeken. De schoolbesturen kunnen rekening houden met de gemeentelijke plannen betreffende hun schoolgebouwen, bij het onderhoud en eventuele verbouwplannen.

In de praktijk blijkt echter, dat de projecten in IHP's lang niet altijd tot uitvoering komen. Dat kan het gevolg zijn van maatschappelijke discussies, maar soms is ook de status van een IHP te vrijblijvend, of het ontbreekt aan duidelijke procesafspraken over de realisatie van de bouwprojecten. In deze aanpak is te lezen hoe voorkomen kan worden dat een IHP blijft steken in goede bedoelingen.

Effecten van de herijking

De gemeenteraad van Schouwen-Duiveland is eind 2020 akkoord gegaan met de herijking van het IHP. Voor Peter Bijzet is de grootste winst, dat er nu samenhang is tussen de strategische visie van de gemeente, het IHP en de verordening. Concreet heeft dat tot gevolg dat er veel meer mogelijkheden zijn om de projecten ook werkelijk te realiseren.

“Ik heb er nu meer vertrouwen in dat die gebouwen gerealiseerd gaan worden met de kwaliteit die wij voor ogen hebben. Dus energieneutraal, met een gezonde leeromgeving, en aanpasbaar als dat in de toekomst noodzakelijk mocht blijken.”

Voor Clemens Pronk en de andere schoolbesturen heeft de herijking vooral zekerheid gebracht. ***“In eerste instantie hadden wij behoefte aan een update vanwege veranderende leerlingenaantallen. We hebben nu meer financiële zekerheid, en duidelijkheid over de projecten die de komende jaren worden uitgevoerd. De aangescherpte afspraken met de gemeente over duurzaamheid en meer knowhow over de aanpak van de projecten zien wij ook als grote winstpunten.”***

De praktijk na de herijking

Het aangepaste IHP lijkt zijn vruchten al af te werpen. Amper een half jaar na de vaststelling door de gemeenteraad is in Zierikzee, project Oosthoek, een haalbaarheidsonderzoek in een vergevorderd

Werk met een haalbaarheidsonderzoek

Voordat projecten in een IHP uitgevoerd worden, moet er door de schoolbesturen een haalbaarheidsonderzoek worden uitgevoerd. Als dat een positieve uitkomst heeft zal de gemeente afspraken maken met het schoolbestuur over de uitvoering van het project (bouwheerschap, aanbesteding, etc.) en het gereserveerde geld uit de begroting beschikbaar stellen.

Als uit het haalbaarheidsonderzoek blijkt dat er geen draagvlak is voor het project, zal dat niet doorgaan. In de begroting is echter wel geld gereserveerd. Daar kan door het schoolbestuur gebruik van worden gemaakt, door het project op een andere manier te definiëren. Als er bijvoorbeeld geen draagvlak blijkt te zijn voor één grote school, lukt het misschien wel om twee scholen op andere locaties te bouwen. Een voorwaarde is echter, dat het oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget niet wordt overschreden.

“Als het zover is, is het aan ons als gemeente om te zorgen dat dit in de begroting op een goede manier is geregeld. Voor de eerste vier jaren is dit budget door de gemeenteraad al beschikbaar gesteld. Voor de jaren daarna heeft de gemeenteraad zich aan de financiële opgave gecommitteerd.” Peter Bijzet

stadium. De betrokken partijen en de gemeente werken daar uitstekend samen en het ziet ernaar uit dat dit project succesvol zal worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor een project in het zuiden van de gemeente, al is dat nog in een wat priller stadium. Hoe de discussie in cluster Noord-West van Schouwen-Duiveland zich zal ontwikkelen is ongewis. Door het herijkte IHP en de koppeling met de verordening is de uitkomst van het ene project niet langer van invloed op de voortgang van de projecten in de rest van de gemeente.

Uitleg

Het IHP, de Verordening en hun onderlinge relatie

Bij aanpassingen of vervanging van schoolgebouwen wordt altijd gewerkt volgens de procedures in de Verordening Onderwijshuisvesting. Binnen afzienbare termijn zijn gemeenten verplicht om een Integraal Huisvestingsplan op te stellen, samen met de schoolbesturen. De Verordening en het IHP zijn nauw met elkaar verbonden. Hier volgt een korte uitleg.

Verordening

Elke gemeente heeft een verordening onderwijshuisvesting. Dat is een vangnet met een juridische status, waar scholen gebruik van kunnen maken als zij huisvestingsvoorzieningen voor het onderwijs door de gemeente willen laten bekostigen. Elke schoolbestuurder weet, dat hij aanvragen jaarlijks vóór 1 februari

moet indienen. De gemeente zal de aanvragen van dat jaar beoordelen en uiterlijk 1 november beslissen welke aanvragen worden gehonoreerd. De betreffende schoolbesturen krijgen in december de beschikking over het geld. Zij gaan het jaar daarna met de gemeente in overleg over de uitvoering. Aanvragen die zijn afgewezen kunnen het jaar daarna opnieuw worden ingediend.

IHP

Een Integraal Huisvestingsplan ontstaat na overleg tussen een gemeente, alle lokale schoolbesturen en mogelijk diverse andere organisaties, zoals kinderopvang of sportverenigingen. Het resultaat van een IHP is een plan, waarin op hoofdlijnen wordt vastgelegd welke schoolgebouwen de komende vier jaren verbouwd of vernieuwd zullen worden.

Ook wordt aangegeven welke schoolgebouwen in de periode daarna aan de beurt zijn. Een IHP heeft een paragraaf met de financiële consequenties van de bouwplannen. Het grootste voordeel van een IHP voor de schoolbesturen is, dat zij duidelijkheid hebben over het moment waarop hun gebouwen kunnen worden verbouwd of vernieuwd.

Koppeling met de verordening

Om te voorkomen dat een IHP niet meer is dan een visie- of ambitiedocument, is het verstandig om een koppeling te maken met de verordening. Enerzijds om te voorkomen dat schoolbesturen, buiten het IHP om, via de verordening andere bouwplannen proberen te realiseren. Anderzijds om de uitvoering van de projecten in het IHP te kunnen borgen in de verordening. In grote lijnen gebeurt dat op de volgende manier: De gemeente stelt elke vier jaar gebaseerd op de afspraken in het IHP een uitvoeringsprogramma vast en brengt de schoolbesturen daarvan op de hoogte. De besturen voeren vervolgens voor elk project een haalbaarheidsonderzoek uit. Op basis van dat onderzoek maakt de gemeente met de schoolbesturen afspraken over de uitvoering. Door de koppeling met de Verordening heeft het IHP een juridische status, waar de schoolbesturen rechten aan kunnen ontleen.

Lessen uit het verleden

Ondanks dat er een herijking nodig was van het IHP 2017, kijken Peter Bijzet en Clemens Pronk met tevredenheid terug op de wijze waarop het proces van herijking tot stand is gekomen. Er moest iets gebeuren met de schoolgebouwen en het was noodzakelijk om dat in een meerjaren aanpak te bundelen. Beiden zijn van mening dat de vele visionaire discussies, die tijdens de voorbereidingen zijn gevoerd, waardevol zijn geweest, en dat het gelukt is om het gezamenlijk belang te vinden. Clemens Pronk: ***“Regionale visies op woningbouw, toerisme en dergelijke zijn bepalend voor de inhoud van het IHP, voor de uitvoering, en voor de vraag of je het sowieso wel voor elkaar krijgt. Dat die discussie zoveel impact zou hebben heeft ons echt wel verrast.”***

Een les met betrekking tot het concretiseren van projecten noemt Pronk, dat er niet moet worden gewacht met het samenstellen van een goede stuurgroep. ***“Schuif geen hete aardappels voor je uit, maar begin meteen met het doen van een haalbaarheidsonderzoek. En natuurlijk kun je ook leren van andere projecten die binnen de gemeente lopen.”***

“Onze schoolgebouwen zijn sterk verouderd en de schoolbesturen zien dat het onderwijs versterkt moet worden om onze kinderen en de generaties daarna kwalitatief goed onderwijs te blijven bieden. Daar moeten we samen mee aan de slag. Met de ondersteuning van Ruimte-OK hebben we als gemeente zowel financieel, procedureel als op capaciteit alle noodzakelijke randvoorwaarden gecreëerd, waarmee schoolbesturen aan de slag kunnen met de haalbaarheidsonderzoeken. Wethouder Joppe

Advies

Peter Bijzet raadt gemeenten die aan de slag gaan met een IHP aan om de onbekendheid van het concreet maken van een nieuwe visie op onderwijs en onderwijsgebouwen niet te onderschatten. ***“Dat is iets heel anders dan een gebouw slopen en er een nieuw gebouw voor in de plaats zetten. Want je bouwt niet alleen een nieuw schoolgebouw, maar zet een compleet nieuw verhaal neer, waarbij voor een echt goede oplossing moet worden gekozen. Terugkijkend zouden we dat met de kennis van nu anders hebben aangepakt. Het vooraf gaan werken met een haalbaarheidsonderzoek kan de complexiteit in besluitvorming voorkomen. Het biedt ruimte om projectkaders met de directe betrokkenen op lokaal niveau nader uit te werken’.***

"Het vooraf gaan werken met een haalbaarheidsonderzoek kan de complexiteit in besluitvorming voorkomen. Het biedt ruimte om projectkaders met de directe betrokkenen op lokaal niveau nader uit te werken". Peter Bijzet

Vergelijking IHP 2017

Om de financiële consequenties goed in beeld te krijgen is in onderstaande tabel de vergelijking gemaakt met de gemaakte afspraken uit het IHP van 2017 en het uitvoeringsplan 2020- 2035.

	IHP 2017		Uitvoeringsplan 2020 -2035	
	Excl. Duurzaamheid	Incl. duurzaamheid	Incl. BENG (wetgeving 1-1-2021)	Incl. ENG (klimaatakkoord)
Noord-West	€ 3,8 miljoen	€ 4,5 miljoen	€ 5,2 miljoen	€ 5,5 miljoen
Oost	€ 5,9 miljoen	€ 7,2 miljoen	€ 11,1 miljoen	€ 11,8 miljoen
Zuid	€ 2,3 miljoen	€ 2,8 miljoen	€ 4,9 miljoen	€ 5,6 miljoen
Totaal:	€ 12 miljoen	€ 14,5 miljoen	€ 21,2 miljoen	€ 22,9 miljoen

Colofon

Dit kennisdocument is ontwikkeld om u te helpen bij de verduurzamingsopgave vanuit het Klimaatakkoord. Het is één van de hulpmiddelen uit het programma Scholen op Koers naar 2030! Met dit programma van Kenniscentrum Ruimte-OK ondersteunen we primair en voortgezet onderwijs om planmatig en slim met de verduurzamingsopgave aan de slag te gaan. Het programma Scholen op Koers naar 2030 is onderdeel van het landelijk Kennis- en innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed. In dit platform werken TNO, Stimular/ MPZ, Kenniscentrum Sport, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Kenniscentrum Ruimte-OK samen.

Ons gezamenlijke doel is om eigenaren van maatschappelijk vastgoed in de sectoren Zorg, Onderwijs, Monumenten en Musea én Sport op weg te helpen om de doelstellingen van het Klimaatakkoord te behalen. Het programma kent een grote ambitie, waar Kenniscentrum Ruimte-OK zich graag voor inzet.

Disclaimer

Wij hebben bij de totstandkoming van deze handreiking onze uiterste best gedaan zorgvuldig te werk te gaan. Toch kan het zijn dat er iets foutief wordt weergegeven. Deze handreiking is informatief en er kunnen dan ook geen rechten worden ontleend. Ziet u onvolkomenheden in deze handreiking? Wij zijn blij met uw feedback. Geef deze aan ons door via onderstaande contactinformatie.

Wilt u meer weten over deze aanpak of het programma? Neem dan contact met ons op via info@ruimte-ok.nl of via 085 - 130 40 36.



**SCHOLEN
OP KOERS**
naar 2030