

langs de meetlat

een onderzoek naar de nieuwe VNG Modelverordering
voorzieningen huisvesting onderwijs



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Inleiding	3
1 Voeren gemeenten de nieuwe Modelverordening in?	4
2 Leidt de nieuwe Modelverordening tot extra ruimtebehoefte?	6
3 Welke invloed heeft de nieuwe verordening op het huisvestingsbeleid?	8
4 Is de nieuwe Modelverordening een verbetering / vereenvoudiging?	10
5 Wat is de visie van Vastgoeddialog op de nieuwe verordening?	12
6 Conclusies	14
Geïnterviewde gemeenten	15



VOORWOORD

Op 18 april 2008 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bij circulaire aan de gemeentebesturen voorgesteld om de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs' aan te passen. Hierbij wordt o.a. de berekening van de ruimtebehoefte voor de basisscholen gewijzigd. Het oude rekenmodel was gebaseerd op een systematiek die al vanaf de invoering van de Lager Onderwijswet in 1920 bestaat – een schoolgebouw is opgebouwd uit klaslokalen en heeft daarnaast nog enkele aanvullende ruimten. Met deze 90 jaar oude berekeningswijze breekt de nieuwe Modelverordening: niet langer wordt gerekend in lokalen, maar met m² per leerling.

De VNG wil door deze wijziging beter aansluiten bij de toenemende diversiteit in het onderwijs. De nieuwe regels zijn volgens de VNG eenvoudig toe te passen en de wijziging is budgetneutraal voor gemeenten.

Vastgoeddialogoog is benieuwd of de VNG in deze doelstellingen geslaagd is. We hebben daarom gemeenten in Brabant, Flevoland, Gelderland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland gevraagd naar hun ervaringen met de nieuwe VNG Modelverordening. De resultaten van deze enquête vindt u in dit boekje.

Wij bieden u dit boekje aan ter informatie. Dat het u als gemeente mag helpen bij de belangrijke keuze waar u voor staat: wel of niet invoeren van de nieuwe verordening ... en onder welke condities?

Wij wensen u veel leesplezier.

*Peter Mechelse
Onno Martens
Daniëla Postma*

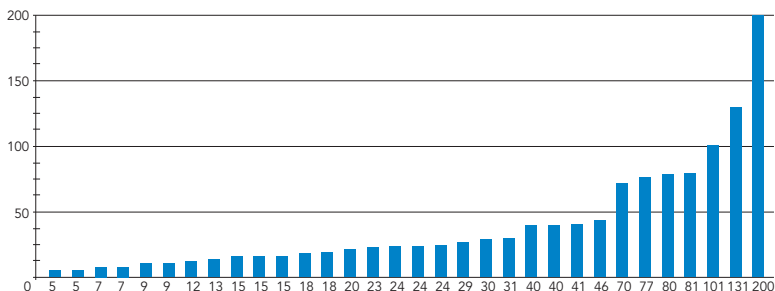
INLEIDING

In 2008 heeft de VNG de nieuwe Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs uitgebracht. De voornaamste wijziging voor het basisonderwijs betreft de vereenvoudiging van het ruimtebehoeftemodel. De bestaande norm waarin één van de variabelen een klaslokaal was, werd als achterhaald beschouwd. Steeds meer scholen verlaten immers de klassikale vorm van lesgeven. In de nieuwe Modelverordening kan de ruimtebehoefte eenvoudig worden berekend door het aantal leerlingen te vermenigvuldigen met een normgetal (m²/leerling): zodoende kunnen scholen creatiever omgaan met de beschikbare ruimte. Volgens de VNG is invoering van deze Modelverordening kostenneutraal: per saldo blijft de ruimtebehoefte van scholen gelijk.

Vastgoeddialogoog heeft een quick scan uitgevoerd onder 32 gemeenten: zij vormen samen een representatieve afspiegeling van de gemeenten in Nederland. Ons onderzoek brengt in beeld hoe de nieuwe Modelverordening door gemeenten is ontvangen:

- Gaan de gemeenten de nieuwe Modelverordening invoeren? En zo ja, voeren zij die dan ongewijzigd door?
- Verwachten gemeenten dat de nieuwe berekening van de ruimtebehoefte tot extra BVO (bruto vloeroppervlakte) per school leidt, en dus tot extra aanvragen en extra kosten?
- Is dat van invloed op het huisvestingsbeleid van de gemeente? Worden bestaande plannen aangepast?
- Wordt de nieuwe Modelverordening als een verbetering / vereenvoudiging ervaren?

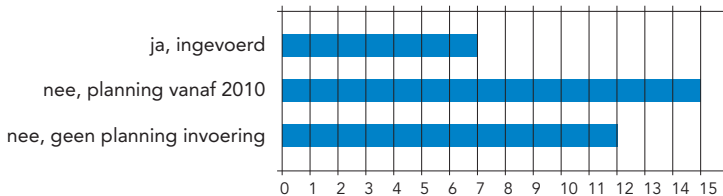
Overzicht van het aantal schoolgebouwen per geënquêteerde gemeente, in oplopende grootte



VOEREN GEMEENTEN DE NIEUWE MODELVERORDENING IN?

Van de 32 gemeenten die we hebben ondervraagd, hebben 7 gemeenten de nieuwe verordening al ingevoerd, zij het niet altijd één op één. Daarnaast zijn 14 gemeenten van plan de nieuwe verordening vanaf 2010 te gaan invoeren en hebben 11 gemeenten nog geen planning gemaakt. Eén gemeente bleek al, vooruitlopend op de nieuwe verordening, in m² per leerling te rekenen.

Hoeveel gemeenten hebben de nieuwe VNG Modelverordening ingevoerd per 1 januari 2009?



De nieuwe verordening is ingevoerd

Van de 7 gemeenten die de nieuwe verordening hebben ingevoerd, heeft slechts een beperkt aantal vooraf onderzoek laten verrichten naar de consequenties daarvan. De gemeenten die geen onderzoek lieten doen, zijn klein en hebben met de schoolbesturen in consensus langlopende afspraken gemaakt. Voor zover ze niet betrokken zijn bij herindelingen, lijken juist deze kleine gemeenten de Modelverordening sneller één op één over te nemen.

De invoering van de nieuwe verordening vindt vanaf 2010 plaats

De 14 gemeenten die de nieuwe verordening later willen invoeren, voeren daarvoor als reden aan:

- dat zij deze invoering willen koppelen aan de harmonisatie van gemeentelijke verordeningen met naburige gemeenten;
- dat zij het aanpassen van de verordening willen koppelen aan het opstellen/herzien van het Integrale Huisvestingsplan.

Er is nog geen planning gemaakt

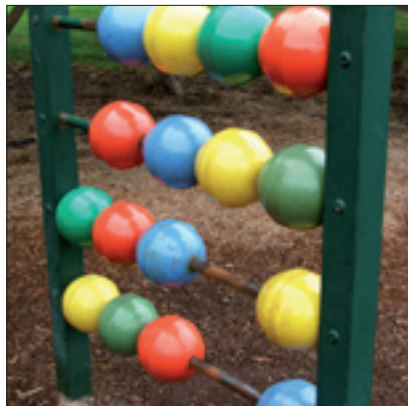
De 11 gemeenten die nog geen planning hebben voor het invoeren van de nieuwe verordening, voeren hiervoor als reden aan:

- Er moet nog een analyse worden gemaakt;
- De oude verordening functioneert goed;
- Vanwege een toekomstige gemeentelijke herindeling is onduidelijk hoe en wanneer de nieuwe verordening het beste kan worden ingevoerd.

Het merendeel van de gemeenten wil de nieuwe verordening aangepast invoeren: zij oordelen bijvoorbeeld dat de nieuwe minimumnorm voor uitbreiding (vanaf 55 m² ruimtetekort) economisch niet haalbaar is.

Er worden ook overwegingen genoemd om af te zien van invoering van de nieuwe verordening:

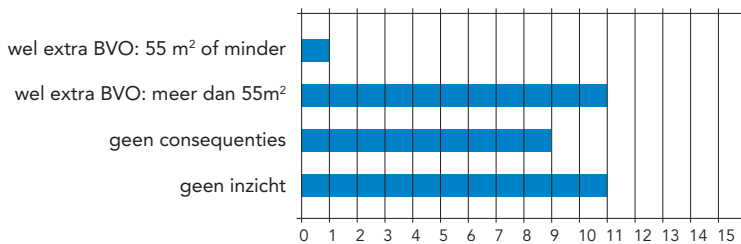
- De VNG heeft de afgelopen jaren in een relatief korte periode de oude verordening enkele malen aangepast. Door deze ontwikkelingen heeft de invoering van de nieuwe verordening geen hoge prioriteit;
- Men meent dat de nieuwe verordening tot extra ruimtebehoefte en dus tot extra financiële investeringen zal leiden.



LEIDT DE NIEUWE MODELVERORDENING TOT EXTRA RUIMTEBEHOEFTE?

De nieuwe verordening leidt volgens 12 gemeenten (38%) tot extra ruimtebehoefte; 9 gemeenten (28%) verwachten juist dat de nieuwe verordening niet leidt tot extra BVO (bruto vloeroppervlakte) voor schoolgebouwen. Elf gemeenten hebben hier nog geen zicht op. In 6 van deze 11 gemeenten zijn nog volop plannen in ontwikkeling omtrent onderwijsbeleid, fusie tussen gemeenten of gebiedsuitbreiding; zij kunnen zodoende momenteel geen goede analyse maken of bestaande schoolgebouwen uitgebreid moeten worden.

Hoe schatten de gemeenten de extra ruimtebehoefte in, die door invoering van de nieuwe verordening ontstaat?



Voor de verwachte extra ruimtebehoefte worden drie redenen genoemd:

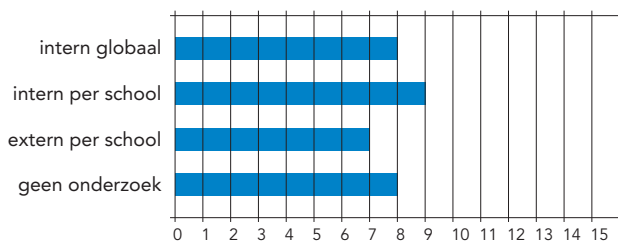
- als scholen recht hebben op een tweede speellokaal, maar geen tweede speellokaal hebben;
- als de gebouwen niet zijn aangepast aan onderwijskundige vernieuwingen en zijn gebouwd volgens verouderde normen;
- in gemeenten met veel efficiënt ontworpen schoolgebouwen.

Onderzoek naar extra BVO

Van de 32 ondervraagde gemeenten hebben 24 gemeenten onderzoek gedaan naar de consequenties van het invoeren van de nieuwe verordening. Hierbij hebben 7 gemeenten zich beperkt tot het opstellen van behoefteberekeningen. De overige gemeenten hebben ook gekeken naar de kenmerken van bestaande schoolgebouwen. Zeven gemeenten hebben een externe organisatie ingeschakeld om de consequenties van het invoeren van de nieuwe verordening te laten berekenen.

De 8 gemeenten die nog geen onderzoek hebben verricht, zijn ervan overtuigd dat de nieuwe verordening niet leidt tot extra ruimtebehoefte of zijn niet van plan de bestaande verordening aan te passen.

Op welke wijze hebben gemeenten onderzoek uitgevoerd naar de consequenties van de nieuwe verordening?



WELKE INVLOED HEEFT DE NIEUWE VERORDENING OP HET HUISVESTINGSBELEID?

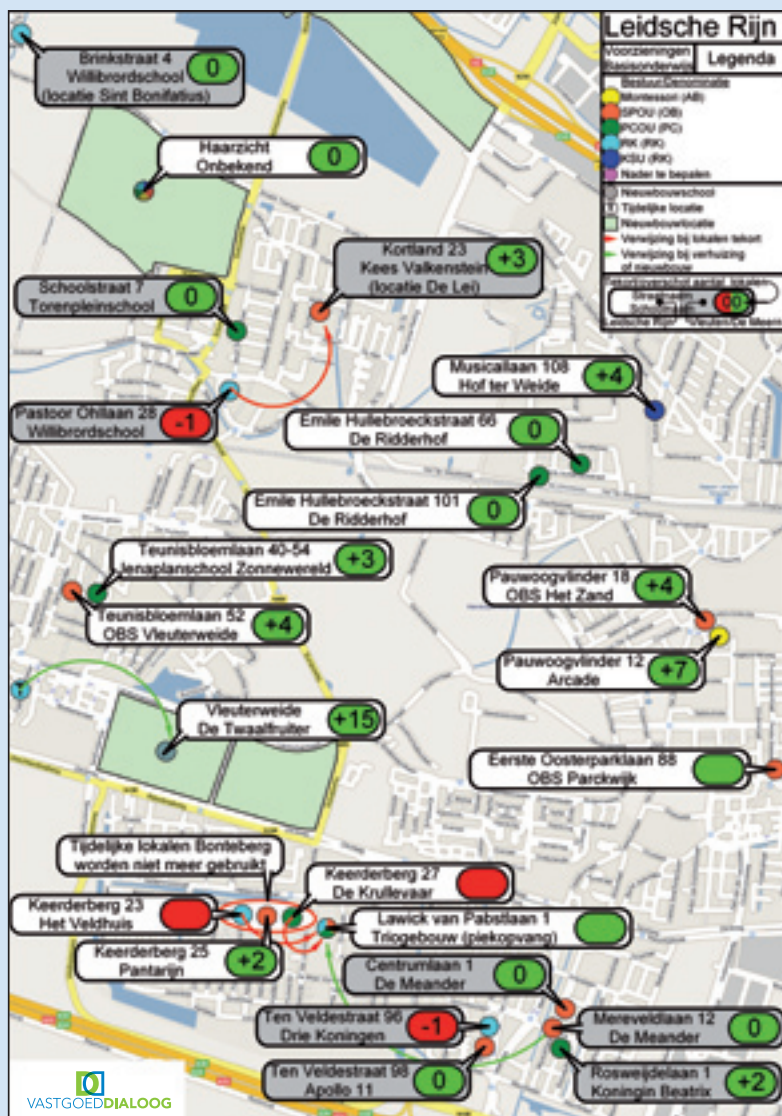
Twaalf gemeenten menen dat invoering van de nieuwe verordening tot extra ruimtebehoefte zal leiden. Toch verwachten niet al deze gemeenten dat de nieuwe verordening daadwerkelijk zal resulteren in aanvragen voor extra BVO (bruto vloeroppervlakte).

Hiervoor wordt als reden genoemd:

- De bestaande beschikbare ruimten voldoen, door daling of stabilisatie van het aantal leerlingen op langere termijn;
- Er is al sprake van leegstand, omdat reeds langere tijd het leerlingenaantal afneemt – de ruimtetekorten kunnen worden opgevangen binnen het bestaande gebouw of via verwijzingen naar leegstand;
- Gemeenten hebben reeds extra geïnvesteerd in de kwaliteit van de huisvesting, gekoppeld aan bewust onderwijsbeleid;
- Er bestaan plannen om bepaalde scholen te vervangen, waardoor al is voorzien in een oplossing voor het eventuele tekort aan BVO. Ook wordt gekeken of ontwikkelingen in de toekomst tot nieuwbouw zullen leiden, waarbij meerdere scholen samengevoegd kunnen worden (in bijvoorbeeld een brede school);
- Theoretisch is sprake van een tekort aan BVO, maar in de praktijk zijn er voldoende lokalen voor het huidige aantal groepen.

Vaak liggen de budgetten al voor meerdere jaren vast in een Integraal Huisvestingsplan (IHP). De nieuwe verordening wordt daarbij als vangnet beschouwd en het Integraal Huisvestingsplan als leidend.

Sommige gemeenten verklaren dat zij niet bereid zijn tot extra investeringen, in het kader van de nieuwe verordening. Deze gemeenten hebben recent schoolgebouwen uitgebreid om onderwijskundige vernieuwingen vorm te kunnen geven. Zij willen niet nogmaals gaan investeren in uitbreidingen, bij invoering van de nieuwe verordening.



Deze kaart geeft een overzicht van de ruimteoverschotten (+) en tekorten (-) in lokalen bij basisscholen in Leidsche Rijn. Deze informatie wordt gebruikt voor de planning van de onderwijshuisvesting. In de nieuwe verordening wordt de ruimtebehoefte niet meer gemeten in lokalen.

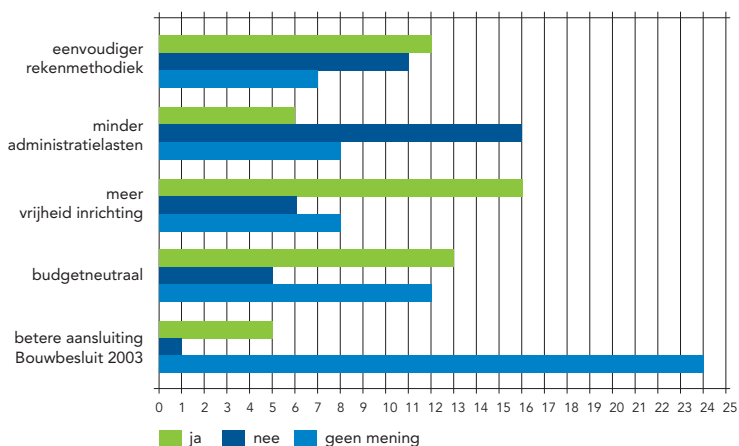
IS DE NIEUWE MODELVERORDENING EEN VERBETERING / VEREENVOUDIGING?

Volgens de VNG leidt het invoeren van de nieuwe verordening tot een eenvoudigere rekenmethodiek, minder administratieve lasten, meer vrijheid voor de scholen bij de inrichting van hun gebouwen en een betere aansluiting bij het Bouwbesluit. Bovendien kan de invoering van de nieuwe Modelverordening budgettair neutraal plaatsvinden.

Over het algemeen zijn gemeenten terughoudend en geven geen oordeel over de haalbaarheid van deze doelstellingen: men wil de komende jaren daarmee eerst ervaring opdoen. Het invoeren van de nieuwe verordening zal voor de meeste gemeenten extra werk vergen.

Enthousiast zijn de gemeenten over de VNG-doelstelling om scholen meer ruimte te bieden in het vormgeven van onderwijsconcepten. Toch geven 6 gemeenten aan dat dit met de oude verordening al mogelijk is.

Hoe beoordelen gemeenten de argumenten van de VNG voor invoering van de nieuwe Modelverordening?



Eenvoudiger rekenmethodiek

Dertien gemeenten vinden de nieuwe rekenmethodiek eenvoudiger. Voor het bepalen van verwijzingen vinden veel gemeenten de nieuwe verordening juist ingewikkelder, omdat daarvoor bekend moet zijn wat de functie is van het beschikbare aantal m² elders (een tekort aan lokaalruimte is niet op te lossen door het teveel aan gangruimte in een ander gebouw te gebruiken).

Minder administratieve lasten

Met administratieve lasten is nog weinig ervaring opgedaan. Grotere gemeenten zijn van mening dat het ondoenlijk zal zijn de functies bij te houden die horen bij de BVO's (bruto vloeroppervlakte) en de fictieve BVO's.

Budgetconsequenties

Dertien gemeenten verwachten dat invoering van de nieuwe verordening budgetneutraal kan geschieden. De scholen in deze gemeenten zitten ruim in hun jas of er is sprake van een dalend aantal leerlingen.

Aansluiting aan Bouwbesluit

Vierentwintig gemeenten geven aan geen zicht te hebben op de aansluiting van de verordening op het Bouwbesluit – o.a. dat de minimale oppervlakte voor een leslokaal nu 8 m² bedraagt i.p.v. 42 m². Doorgaans zijn andere afdelingen binnen de gemeente verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw.



WAT IS DE VISIE VAN VASTGOEDDIALOOG OP DE NIEUWE VERORDENING?

In deze paragraaf willen we ingaan op twee vragen:

- Is de nieuwe verordening een vereenvoudiging?
- Is de nieuwe verordening budgetneutraal in te voeren?

Vereenvoudiging

Naar onze opvatting is de nieuwe verordening geen vereenvoudiging. Het berekenen van de ruimtebehoefte op basis van m^2 /leerling lijkt eenvoudig. In de praktijk zal een gemeente echter het rekenen in groepen/lokalen niet kunnen afschaffen. Bij verwijzing moet de gemeente paraat hebben of er daadwerkelijk sprake is van leegstand van onderwijslokalen – de rekensom in lokalen zal dus toch moeten worden gemaakt.

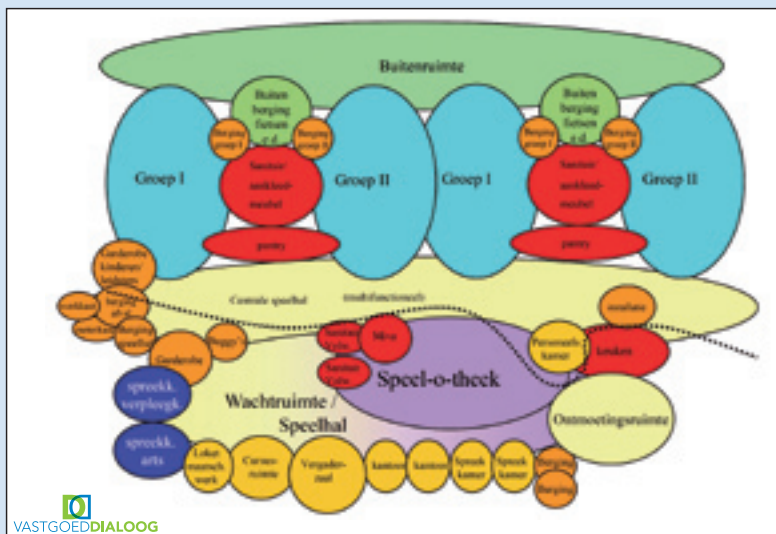
Budgetneutraal

Op basis van vergelijkingen die wij hebben gemaakt, blijkt dat voor een gemeente als geheel de nieuwe verordening inderdaad qua ruimtebehoefte niet afwijkt van de oude verordening. De theoretische ruimtebehoefte op macroniveau blijft gelijk.

In de praktijk zal de nieuwe verordening naar onze mening echter niet budgetneutraal zijn. Hiervoor zijn drie redenen aan te voeren:

- De nieuwe norm moet worden ingepast in de bestaande gebouwenvoorraad. De VNG heeft voorgesteld om voor bestaande gebouwen met veel loze ruimte niet de normoppervlakte te hanteren, maar een fictieve (lagere) oppervlakte. Dit leidt tot een extra ruimtebehoefte die niet is meegenomen in de ruimtevergelijkingen tussen de 'oude' en 'nieuwe' methode, en dus tot extra investeringen.
- De VNG gaat er vanuit dat scholen met ruimtetekorten zonder meer kunnen worden verwezen naar scholen met ruimteoverschotten. Verwijzen kan echter alleen, indien er aantoonbaar een klaslokaal over is. Daarnaast verwijzen gemeenten in de praktijk veelal niet. Het resultaat is dat een school met ruimtetekort zal verzoeken om uitbreiding, terwijl een school met ruimteoverschot niet te maken krijgt met inwoning. Per saldo kost dit de gemeente extra geld.

- De investeringen in onderwijsvernieuwingen (de wijzigingen in de modelverordening van 2003) die recht geven op extra m² voor scholen zijn niet altijd omgezet in extra m². Invoering van de nieuwe norm geeft daarmee extra tekorten te zien. Veel gemeenten hebben hierover afspraken gemaakt met schoolbesturen; wij vragen ons echter af of deze afspraken op de lange termijn stand zullen houden. Wanneer dit niet het geval is, komen gemeenten voor extra kosten te staan.



Vlekkenplan van de onderbouw van een brede school

Een vlekkenplan geeft de ruimten in een gebouw aan en laat zien hoe deze ruimten ten opzichte van elkaar gegroepeerd moeten worden. Het vlekkenplan verbeeldt de ideale plattegrond van het gebouw en schetst – in combinatie met een ruimtetabel (een overzicht van alle ruimten en plattegronden) – de gewenste ruimtelijke indeling. De oude verordening schrijft voor dat de leslokalen een minimale grootte hebben. In de nieuwe verordening geven de eisen van het Bouwbesluit voor schoolgebouwen de doorslag.

CONCLUSIES

6

Uit ons onderzoek naar de ontvangst van de nieuwe VNG Modelverordening blijkt dat de gemeenten vrijwel allemaal een andere aanpak hanteren. Het huisvestingsbeleid is vaak afgestemd op de lokale situatie en bestaande afspraken, die veelal zijn vastgelegd in integrale huisvestingsplannen. De verordening speelt hierbij een ondergeschikte rol.

Veel gemeenten voeren de nieuwe verordening wel in, maar met wijzigingen. In een aantal gevallen wordt de nieuwe ruimtebehoefteberekening alleen ingevoerd voor (vervangende) nieuwbouw.

Ongeveer 40% van de gemeenten verwacht dat invoering van de nieuwe verordening zal resulteren in extra ruimtebehoefte. Dit leidt niet per definitie tot extra investeringen. In de praktijk kan namelijk sprake kan zijn van overdimensionering door ruime huisvesting of afname van het aantal leerlingen in de loop der tijd.

Vrijwel alle gemeenten die op macroniveau (globaal) hebben onderzocht welke gevolgen het invoeren van de nieuwe verordening heeft, vinden de nieuwe verordening gemakkelijker en kostenneutraal. Gemeenten die de consequenties van de nieuwe verordening op microniveau (per school) hebben bekeken, zijn daarover kritischer.

Het theoretische model van de VNG houdt geen rekening met de kenmerken van de bestaande gebouwvoorraad en het beleid van de gemeenten rond schoolgebouwen. Vastgoeddialogoog verwacht daarom dat invoering van de nieuwe verordening zal leiden tot extra kosten.



GEÏNTERVIEWDE GEMEENTEN

Graag willen wij de volgende personen hartelijk danken voor hun waardevolle bijdrage aan dit project:


dhr. H. Biemans (Weesp), dhr. R. M. de Boer (Lansingerland), mw. G. Boerma (Naarden), dhr. C.H.J.M. van der Burgt (Nijmegen), dhr. L.A.R. Drenth (Leidschendam-Voorburg), dhr. P. van Deursen (Zaanstad), dhr. F.C.C. van Helden (Houten), dhr. H.P. Godrie (Goedereede), dhr. C. Hasenoot (Katwijk), dhr. H. Heggelman (Krimpen a/d IJssel), dhr. P. Hoogenboom (De Ronde Venen), dhr. E. Hoogmoed (Gorinchem), dhr. R. Hulsker (Delft), dhr. G.P. de Jong (Abcoude), mw. M. E.J. Kamp (Utrecht), dhr. C.A.M. van Kooten (Breukelen), dhr. M.L. Leeuwenburgh (Zoetermeer), dhr. K. de Leng (Werken-dam), dhr. R.C. Portier (Almere), dhr. H. Rekker (Alphen a/d Rijn), dhr. S.K. Satter (Haarlem), dhr. H. Solingen (Leiden), dhr. R. van Veen (Capelle a/d IJssel), dhr. E.F. Vink (Pijnacker-Nootdorp), mw. K. Visser (Zwijndrecht), mw. J.W. Wouters (Dordrecht), dhr. R. Wijk (Wassenaar) en dhr. L.C. Winters (Westland).

Onze dank gaat ook uit naar de gemeenten Den Haag, Haarlemmermeer, Hellevoetsluis en Oud-Beijerland.




- < 50.000 inwoners
- > 50.000 < 100.000 inwoners
- > 100.000 inwoners

>>



1.	Abcoude	8.675 inwoners
2.	Almere	186.554 inwoners
3.	Alphen aan de Rijn	18.836 inwoners
4.	Breukelen	14.657 inwoners
5.	Capelle a/d IJssel	65.532 inwoners
6.	Delft	96.534 inwoners
7.	Den Haag	482.742 inwoners
8.	Dordrecht	118.390 inwoners
9.	Goedereede	11.507 inwoners
10.	Gorinchem	34.641 inwoners
11.	Haarlem	148.220 inwoners
12.	Haarlemmermeer	142.110 inwoners
13.	Hellevoetsluis	39.661 inwoners
14.	Houten	47.273 inwoners
15.	Katwijk	61.260 inwoners
16.	Krimpen a/d IJssel	28.928 inwoners
17.	Lansingerland	51.050 inwoners
18.	Leiden	116.936 inwoners
19.	Leidschendam-Voorburg	72.702 inwoners
20.	Naarden	17.084 inwoners
21.	Nijmegen	161.675 inwoners
22.	Oud-Beijerland	23.739 inwoners
23.	Pijnacker-Nootdorp	45.791 inwoners
24.	De Ronde Venen	34.530 inwoners
25.	Utrecht	299.484 inwoners
26.	Wassenaar	25.888 inwoners
27.	Werkendam	26.410 inwoners
28.	Westland	99.512 inwoners
29.	Weesp	17.551 inwoners
30.	Zaanstad	143.837 inwoners
31.	Zoetermeer	120.947 inwoners
32.	Zwijndrecht	44.276 inwoners



Bron: CBS, 31 december 2008



VASTGOEDDIALOOG

Henegouwerplein 10a - 3021 PL Rotterdam
Postbus 475 - 3000 AL Rotterdam
T 010 - 477 45 93
F 010 - 425 43 04
E info@vastgoeddialoog.nl
www.vastgoeddialoog.nl

Dienstverlening

Advies over huisvesting en organisatie
Procesbegeleiding
Projectleiding
Onderzoek
Draagvlakcreatie

Producten

Vastgoedstrategieën
Accommodatiebeleid
Huisvestingsplannen
Haalbaarheidsonderzoeken
Programma's van eisen
Beheer- en exploitatieplannen
Onderwijsconcepten
Organisatie-analyses

