

MEMO

Aan : Commissie Samenleving
Betreft : **Informatie t.b.v. bijeenkomst onderwijshuisvesting 6 februari 2017**
Datum : 6 februari 2017

INLEIDING

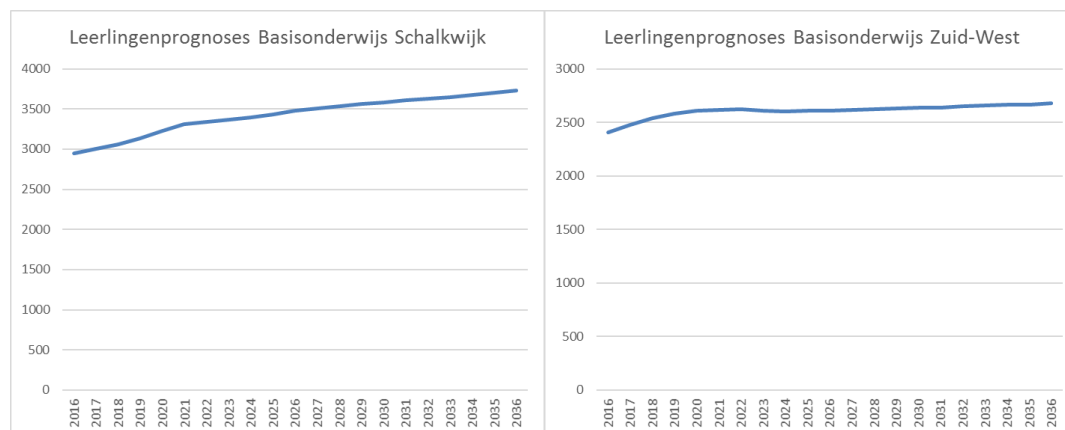
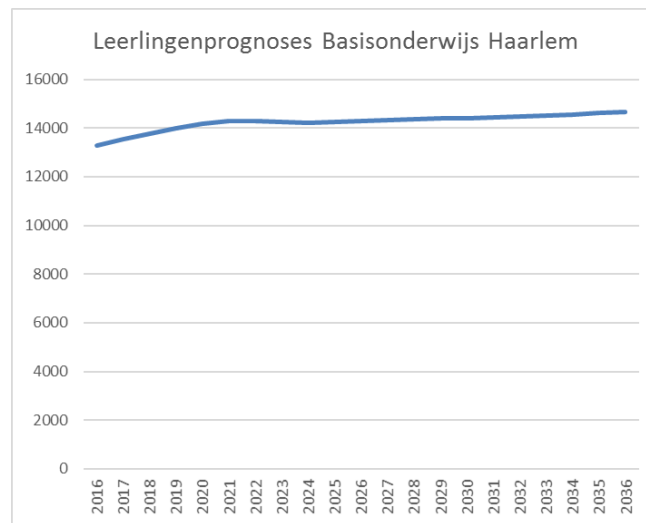
In november 2016 is de Commissie Samenleving door middel van een brief geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t. het SHO (brief d.d. 16 november 2016). In deze brief is aangegeven dat de commissie Samenleving geïnformeerd wordt over de toekomstige leerlingenprognoses voor zowel het primair als voortgezet onderwijs en de hiervoor benodigde ruimtebehoefte. Hierin wordt ook inzicht gegeven in een scenario waarin rekening wordt gehouden met toekomstige woningbouwplannen zoals opgenomen in de Woonvisie. Tevens is aangekondigd te spreken over de kwaliteit van de onderwijsgebouwen, mede vanwege de veelal ontoereikende normbedragen.

In de afgelopen periode is de toekomstige ruimtebehoefte onderwijshuisvesting in beeld gebracht en zijn gesprekken gevoerd met de schoolbesturen in het kader van de actualisering van het SHO. De ruimtebehoefte is bepaald aan de hand van de leerlingenprognoses die zijn opgesteld door Pronexus (op basis van de teldatumgegevens van 1 oktober 2015). In deze prognoses is nog geen rekening gehouden met het voorgenomen woningbouwprogramma, zoals dat is opgenomen in de Woonvisie. Dit programma voorziet in de realisering van aanvullend circa 7.500 in de periode 2017 – 2025 (en in latere jaren tot circa 2030 zal dit woningbouwprogramma verder groeien naar circa 10.000 woningen). Een groot deel van de woningbouw is op korte termijn geprogrammeerd. Het woningbouwprogramma in de Woonvisie leidt ook tot een aanvullende ruimtebehoefte voor het onderwijs en bewegingsonderwijs (en vanzelfsprekend andere maatschappelijke functies).

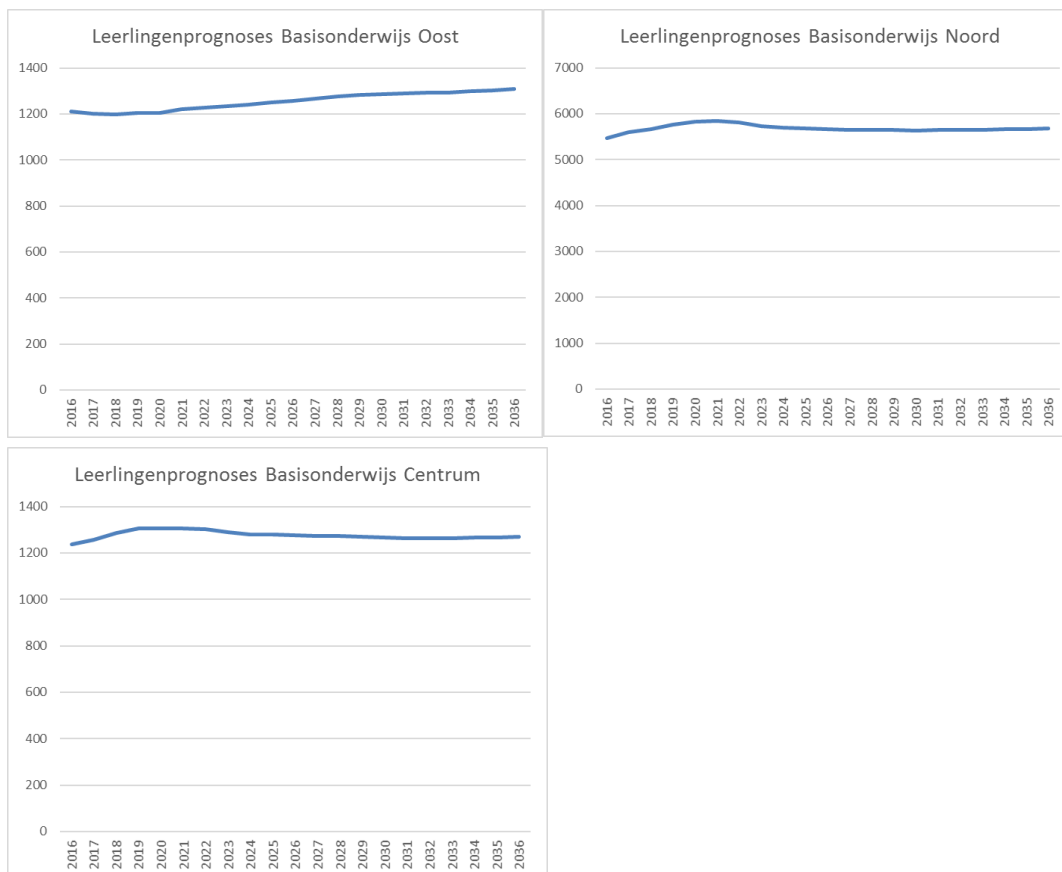
In dit memo wordt ten behoeve van de technische bijeenkomst met de commissie Samenleving W een stand van zaken op hoofdlijnen beschreven. Achtereenvolgens wordt in dit memo ingegaan op de leerlingenprognoses basisonderwijs (1) en voortgezet onderwijs (2), de ruimtebehoefte voor het basisonderwijs (3) en voortgezet onderwijs (4), de effecten van de Woonvisie op het aantal leerlingen en de (toenemende) ruimtebehoefte (5). In de laatste paragraaf wordt ingegaan op het vraagstuk van de kwaliteit van de onderwijsgebouwen (6).

1. LEERLINGENPROGNOSES BASISONDERWIJS

Het aantal leerlingen in het basisonderwijs groeit de komende jaren met circa 1.000 leerlingen. Op dit moment is er sprake van circa 13.500 leerlingen. Dit aantal groeit naar circa 14.700 leerlingen in 2035, hetgeen een groei is van circa 9 %¹. Deze groei vindt plaats in de stadsdelen Oost, Zuidwest en met name in stadsdeel Schalkwijk. De helft van de toekomstige groei vindt in het basisonderwijs vindt in Schalkwijk plaats. In de stadsdelen Noord en Centrum is de komende jaren nog sprake van een lichte stijging, na 2020 is sprake van een lichte daling van het aantal leerlingen, waardoor enigszins sprake is van stabilisering de komende jaren. Hieronder zijn de leerlingprognoses schematisch weergegeven (voor de gehele stad en de vijf stadsdelen).

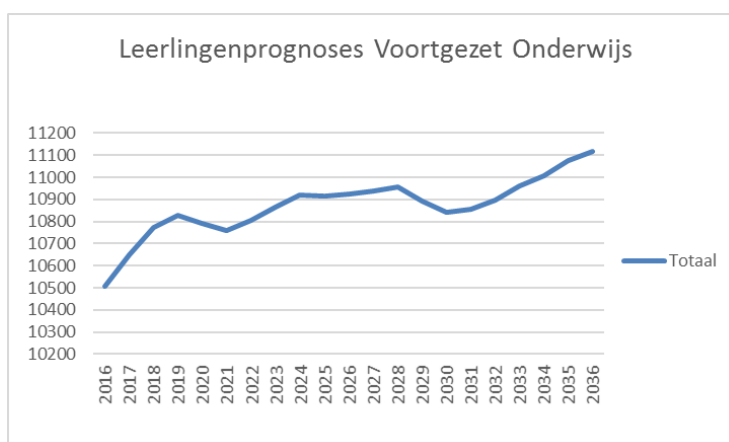


¹ Dit is dus exclusief de effecten van de Woonvisie.



2. LEERLINGENPROGNOSES VOORTGEZET ONDERWIJS

Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs groeit de komende jaren met circa 620 leerlingen². Op dit moment is sprake van circa 10.500 leerlingen. Dit aantal groeit naar circa 11.120 leerlingen in 2035, hetgeen een groei is van circa 6 %. Deze groei doet zich voor bij alle scholen. In de prognoses van Pronexus is soms sprake van een ‘grillige’ groei (stijging en daling) hetgeen waarschijnlijk veroorzaakt wordt door het door de scholen gevoerde toelatingsbeleid.



² Idem als voetnoot 1: exclusief effecten Woonvisie.

Het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs zijn in de prognoses buiten beschouwing gelaten omdat hiervoor geen prognoses zijn opgesteld.

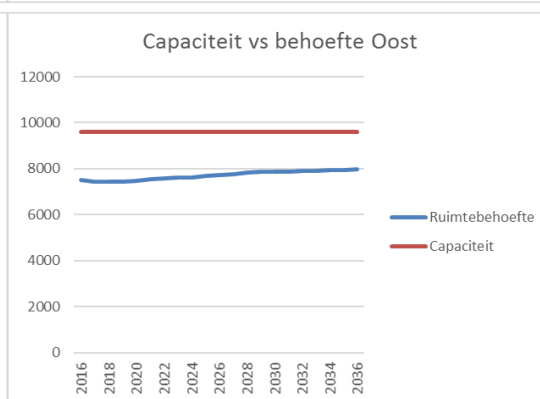
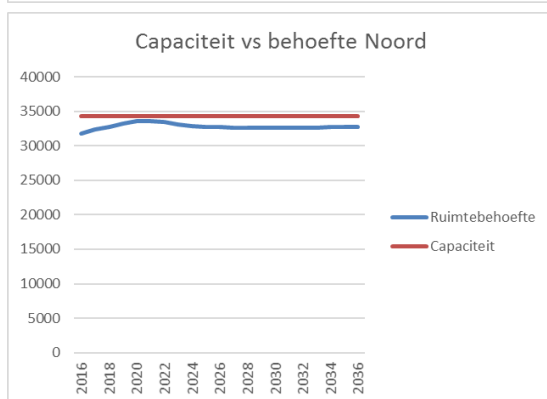
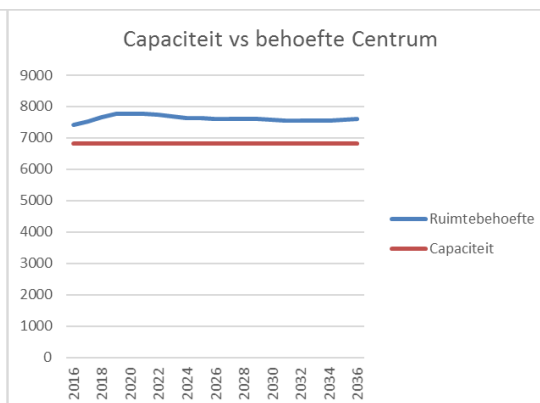
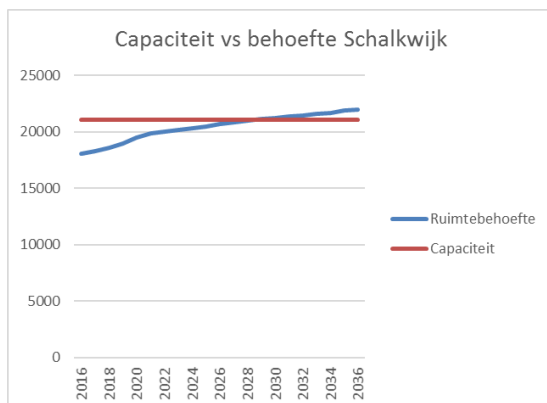
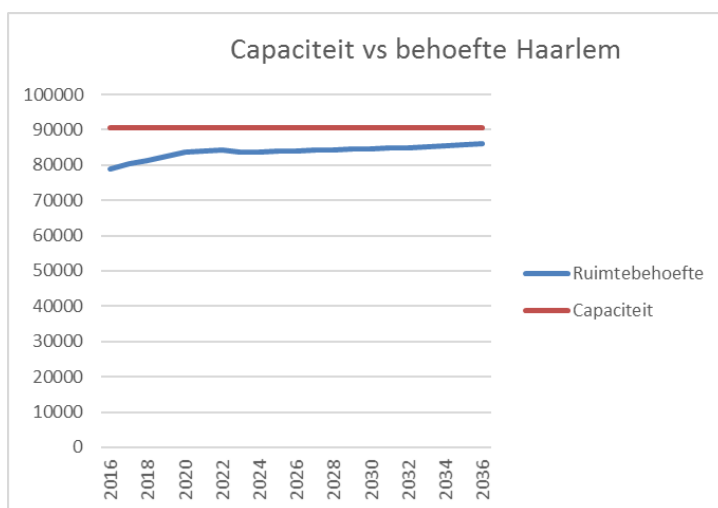
3. RUIMTEBEHOEFTE BASISONDERWIJS

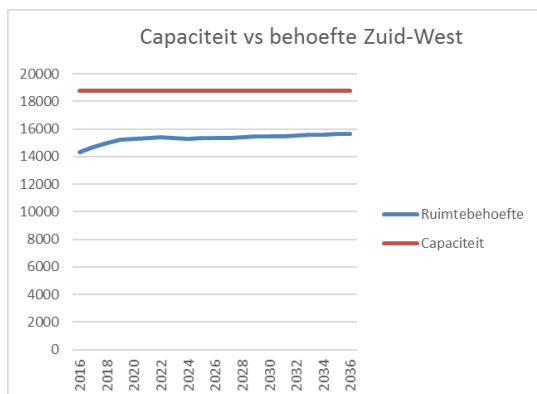
Voordat ingezoomd wordt op de beschikbare capaciteit in het basisonderwijs en de huidige en toekomstige ruimtebehoefte in het basisonderwijs dient een viertal belangrijke kanttekeningen geplaatst te worden:

- a. De huidige beschikbare capaciteit wordt ook gebruikt voor medegebruik vanuit de kinderdagopvang/peuteropvang. Er is sprake van een beleidsmatige c.q. onderwijskundige keuze om opvang en basisonderwijs te combineren om zo te zorgen voor goede doorgaande ontwikkeling van kinderen. Door medegebruik van peuter- en kinderopvang (en eventuele andere maatschappelijke voorzieningen) wordt circa 3.000 m² BVO (langjarig) verhuurd c.q. in medegebruik gegeven aan de kinder-/peuteropvang. Deze capaciteit kan niet op korte termijn worden vrijgespeeld.
- b. Er is sprake van een normatieve berekening waarbij de behoefte en capaciteit wordt berekend in bruto vloeroppervlakte (BVO). In met name oudere scholen is vaak sprake van een situatie dat de effectieve ruimte voor onderwijs (het functioneel vloeroppervlakte) aanzienlijk minder is dan het BVO. Normatief is de school qua BVO dan wel passend, maar qua functioneel vloeroppervlakte niet.
- c. Onderwijs en daarmee leerlingenstromen bewegen erg sterk. Dit betekent dat groei en krimp van scholen vaak moeilijk te voorspellen zijn. Dit is reden waarom veelal sprake moet zijn van een zogenaamde frictiecapaciteit om groei en krimp flexibel op te vangen. In veel gemeenten wordt hiervoor vaak een frictiecapaciteit aangehouden van circa 5 %.
- d. Groei en krimp doen zich in verschillende stadsdelen voor waardoor in het huisvestingsbeleid niet kan worden volstaan met leegstandsbeleid (het verwijzen van de groei naar de leegstand elders), omdat veelal de beschikbare capaciteit niet aanwezig is waar de groei plaatsvindt. De leegstand die ontstaat in de gebieden met krimp kan niet verplaatst worden dan wel kan veelal niet ingezet worden voor het opvangen van de groei uit andere stadsdelen. Dit kent onderwijskundige, organisatorische, geografische, fysieke en verkeerskundige beperkingen.

Binnen de context van bovenstaande belangrijke kanttekeningen is in de onderstaande figuur te zien dat de groei van het aantal leerlingen basisonderwijs ook een toenemende ruimtebehoefte betekent. Op basis van de normatieve berekening conform de verordening onderwijshuisvesting en zonder rekening te houden met de bovenstaande kanttekeningen, is te zien dat de totale beschikbare capaciteit (aantal m² BVO basisonderwijs) op stadsniveau voldoende lijkt voor het opvangen of accommoderen van de groei (exclusief groei als gevolg van de Woonvisie). In totaal groeit de ruimtebehoefte voor het basisonderwijs van 79.000 m² BVO naar circa 86.000 m² BVO (ook circa 9 %). De beschikbare capaciteit voor het basisonderwijs is circa 90.500 m² waardoor op het niveau van Haarlem er anno 2016 sprake is van een genormeerde overcapaciteit van 11.500 m² BVO en in de toekomst een overcapaciteit van 4.500 m² BVO. Wanneer echter rekening wordt gehouden met bovenstaande kanttekeningen is er geen sprake van overcapaciteit.

De rode lijn hieronder is de beschikbare capaciteit, de blauw lijn is de ruimtebehoefte op basis van het aantal leerlingen. De eerste tabel geeft het beeld voor geheel Haarlem, volgende tabellen voor de stadsdelen.



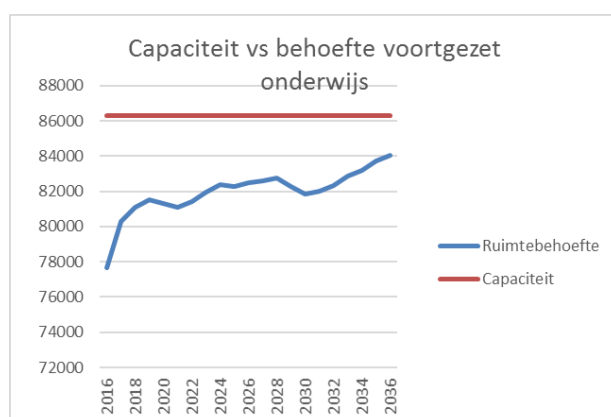


- **Conclusie ruimtebehoefte – capaciteit basisonderwijs**

Op basis van de huidige gegevens is te zien dat alleen in de stadsdelen Schalkwijk (900 m² BVO) en Centrum (circa 800 m² BVO) een knelpunt ontstaat in de beschikbare capaciteit. In het centrum is reeds sprake van een tekort. Dit tekort wordt ‘opgelost’ door verwijzing van leerlingen naar andere stadsdelen.

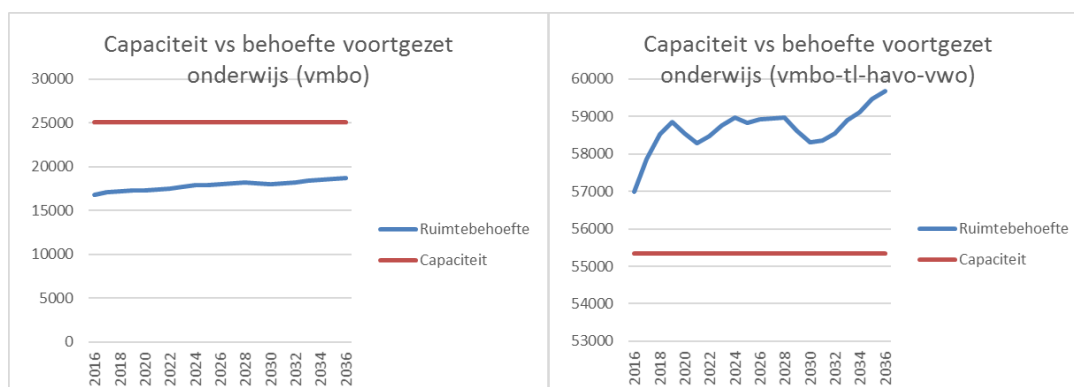
4. RUIMTEBEHOEFTE VOORTGEZET ONDERWIJS

De groei van het aantal leerlingen voortgezet onderwijs betekent ook een toenemende ruimtebehoefte in het voortgezet onderwijs. In onderstaande tabel is deze normatieve ruimtebehoefte weergegeven. Te zien is dat de huidige totale beschikbare capaciteit (aantal m² BVO) ook hier voldoende lijkt voor het opvangen of accommoderen van de groei (exclusief groei als gevolg van de Woonvisie). In totaal groeit de ruimtebehoefte voor het voortgezet onderwijs van circa 77.500 m² BVO naar circa 84.000 m² BVO. De beschikbare capaciteit voor het voortgezet onderwijs is circa 86.300 m² waardoor er in beginsel ook hier geen sprake is van een normatief ruimtetekort.



Hier dient de kanttekening gemaakt te worden dat de overcapaciteit zich bevindt in het vmbo-onderwijs (beroepsgerichte vmbo) en een ruimtetekort in het vmbo-tl, havo en vwo. In onderstaande grafieken is dat weergegeven. De totale beschikbare capaciteit in het beroepsgerichte vmbo bedraagt circa 25.000 m² BVO, terwijl de behoefte van het vmbo 16.800 (2016) of 18.700 m² BVO (2035) bedraagt. Wanneer gekeken wordt naar de ruimtebehoefte van de

vmbo-tl-havo-vwo-scholen dan is daarentegen sprake van een ruimtetekort (zie grafiek vmbo-tl-havo-vwo). De beschikbare capaciteit in het vmbo-tl, havo en vwo bedraagt circa 55.400 terwijl de behoefte op termijn 59.700 bedraagt (een toename van circa 4.300 m² BVO).



- **Conclusie ruimtebehoefte – capaciteit voortgezet onderwijs**

In totaal is voor het voortgezet onderwijs sprake van voldoende capaciteit. Het oplossen van het capaciteitsvraagstuk in met name het havo-vwo kan opgelost worden door een betere benutting van de leegstand (dan wel herstructurering onderwijssoorten voortgezet onderwijs door bijvoorbeeld verplaatsing van onderwijssoorten naar leegstand). Hier ligt een belangrijke schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid om te komen tot een optimale herverdeling van de beschikbare capaciteit t.b.v. enerzijds vermindering van de investeringsdruk (voor uitbreiding elders) en anderzijds het optimaliseren van de exploitatie (het in stand houden van leegstand doet ook een groot appel op de exploitatie van de schoolbesturen). Het overleg met de betrokken schoolbesturen hierover vindt plaats.

5. WOONVISIE

De Woonvisie voorziet in de realisering van circa 10.000 extra woningen in de periode 2017 – 2031 (waarvan 7.500 in de periode tot aan 2025). Het overgrote deel is geprogrammeerd in de periode 2017 – 2021. Deze extra woningen leiden vanzelfsprekend tot extra kinderen/leerlingen en daarmee een extra ruimtebehoefte. Om de toekomstige ruimtebehoefte in beeld te brengen zijn twee scenario's uitgewerkt om hierin een bandbreedte te kunnen bepalen. Een scenario waarbij het uitgangspunt is dat er 0,35 kind per woning komt en een scenario waarbij uitgegaan is van 0,5 kind per woning. Uitgaande van deze twee uitgangspunten (0,35 en 0,5) is een inschatting gemaakt van het aantal te verwachten leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Dit resulteert in onderstaande structurele aantallen leerlingen basisonderwijs en voortgezet onderwijs (het aantal kinderen 0 – 4 jaar is hiervan af gehaald).

Aanvullende ruimtebehoefte op basis van Woonvisie				
	Basisonderwijs		Voortgezet onderwijs	
Scenario	0,35 kind/woning	0,5 kind/woning	0,35 kind/woning	0,5 kind/woning
Aantal leerlingen	950	1.335	630	900
Ruimtebehoefte m ²	5.179	7.115	4.725	6.750
Aantal leerlingen piek	1.428	2.035	950	1.350
Ruimtebehoefte m ²	7.583	10.636	7.125	10.125

Afhankelijk van het scenario (0,35 of 0,5 kind per woning) wordt een structurele groei van het aantal leerlingen verwacht van:

- 950 of 1.335 in het basisonderwijs, en;
- 630 of 900 leerlingen in het voortgezet onderwijs.

De piekbehoefte ligt hoger, namelijk op circa 1.400 à 2.035 leerlingen basisonderwijs en 950 à 1.350 leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Dit leidt tot een aanvullende structurele ruimtebehoefte voor het basisonderwijs van circa 5.180 m² BVO à 7.115 m² BVO voor het basisonderwijs. Uitgegaan is van 5,03 m² BVO per leerling en twee keer een vaste voet van 200 m² BVO³.

Voor het voortgezet onderwijs is de behoefte 4.730 m² BVO à 6.760 m² BVO. Voor een leerling voortgezet onderwijs is uitgegaan van 7,5 m² BVO per leerling (gemiddelde ruimtebehoefte van een vmbo-havo-vwo-leerling)⁴.

- *Tijdelijke huisvesting voor opvang piekbehoefte*

Daarnaast zal er sprake zijn van een tijdelijk ruimtebehoefte om de piek aan leerlingen op te vangen. Dit is het verschil tussen 7.580 en 5.180 m² BVO in het scenario 0,35 voor het basisonderwijs, te weten circa 2.400 m² BVO voor het basisonderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is sprake van een tijdelijke huisvestingsbehoefte van 3.525 m² BVO in het scenario van 0,35 kind per woning. In de scenario's van 0,5 kind per woning is sprake van respectievelijk 2.395 m² BVO (basisonderwijs) en 3.365 m² BVO (VO) aan tijdelijke huisvestingsbehoefte.

Resumerend ziet de structurele en tijdelijke ruimtebehoefte (aantal m² BVO) op basis van de woningbouwopgave uit de Woonvisie er als volgt uit.

	Basisonderwijs		Voortgezet onderwijs	
Scenario	0,35 kind/woning	0,5 kind/woning	0,35 kind/woning	0,5 kind/woning
Structurele huisvesting	5.179	7.115	4.725	6.750
Tijdelijke huisvesting	2.404	3.521	2.400	3.375

³ Normering conform verordening onderwijshuisvesting gemeente Haarlem

⁴ Idem als voetnoot 3.

- **Bewegingsonderwijs**

Naast aanvullende ruimtebehoefte voor de onderwijsgebouwen in het basis- en voortgezet onderwijs ontstaat ook een aanvullende behoefte voor het bewegingsonderwijs. Deze aanvullende behoefte is hieronder weergegeven.

Bewegingsonderwijs				
Aantal leerlingen	950	1.335	630	900
Aantal groepen	38	53		
Aantal klokuren	57	80		
Aantal m2 per leerling			1,1	1,1
Aantal m2 BVO			693	990
Aantal gymzalen	2,2	3,1	1,5	2,2
Totaal scenario 0,35	3,7	= afgerond 4 gymzalen		
Totaal scenario 0,5	5,3	= afgerond 6 gymzalen		

Voor het basisonderwijs geldt dat voor iedere groep er 1,5 klokuur bewegingsonderwijs moet worden gegeven. Uitgaande van 950 leerlingen en een gemiddelde groepsgrootte van 25 is sprake van 38 groepen. Voor dit aantal is sprake van 57 klokuren. Uitgaande van een capaciteit van een gymzaal van 26 klokuren betekent deze behoefte dat er 2,2 gymzalen nodig zijn en in het scenario van 0,5 kind per woning en een leerlingenaantal van 1.335 is sprake van een behoefte aan 3,1 gymzalen.

Voor het voortgezet onderwijs geldt de norm van 1,1 m² BVO aan bewegingsonderwijs per leerlingen. Bij een aantal van 630 leerlingen is de behoefte aan bewegingsonderwijs 693 m² BVO (scenario 0,35 kind per woning) en 990 m² bij het scenario van 0,5 kind per woning. Dit resulteert in 1,5 à 2,2 gymzalen voor het voortgezet onderwijs.

In totaal leidt de groei van Haarlem met circa 10.000 woningen tot een aanvullende behoefte van 3,7 à 5,3 gymzalen, afgerond 4 à 6 gymzalen.

6. KWALITEITSNIVEAU ONDERWIJSHUISVESTING

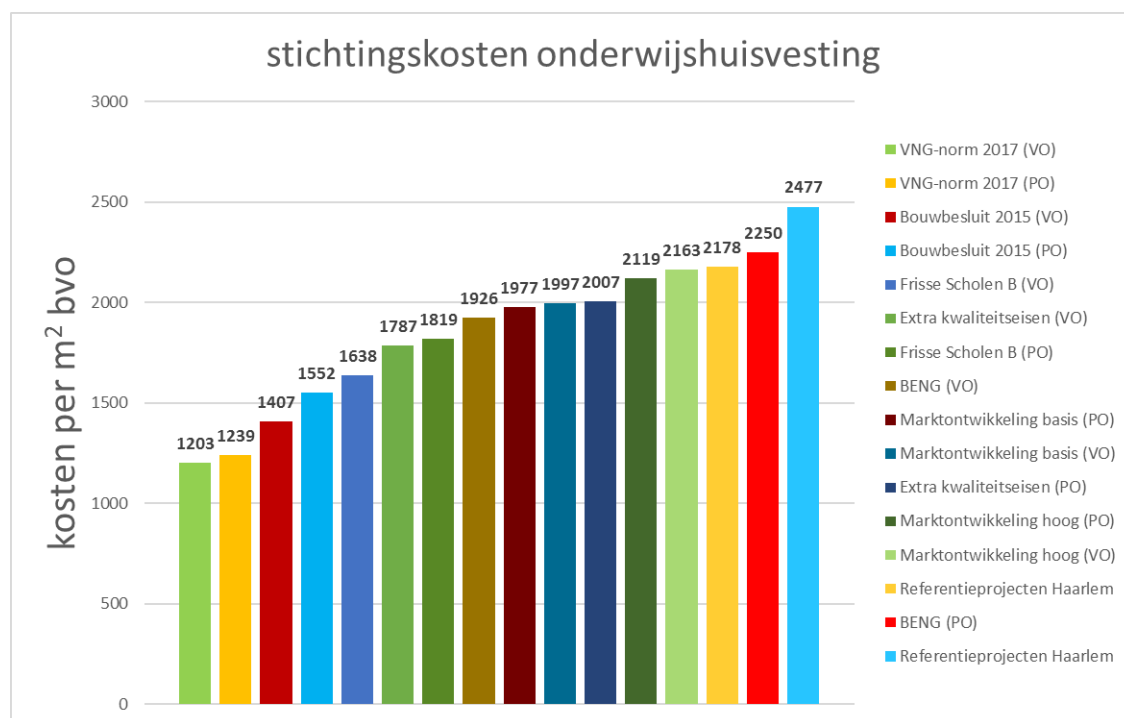
Naast de reeds bestaande groei van Haarlem en de hieruit voortvloeiende opgave de onderwijshuisvestingsportefeuille te onderhouden en vernieuwen (renoveren/ levensduurverlenging of vervangende nieuwbouw), leidt de groei van Haarlem tot een aanvullende investeringsopgave. Deze investeringsopgave wordt beïnvloed door een groot aantal factoren. Op de eerste plaats natuurlijk het aantal leerlingen dat daadwerkelijk zal komen als gevolg van de woningbouwuitbreiding. Op de tweede plaats of de voorgestelde omvang en fasering van het woningbouwprogramma wordt gerealiseerd. Op de derde plaats door het soort leerlingen dat zal komen (hetgeen vooral geldt voor het voortgezet onderwijs). Wanneer sprake is van veel meer vmbo-leerlingen is er meer ruimte nodig dan wanneer sprake is van havo-vwo-leerlingen. En niet op de laatste plaats wordt de investeringsopgave bepaald door de

stichtingskosten per m² BVO, waarop hieronder verder wordt ingegaan n.a.v. vragen en/of discussie over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting.

- *Stichtingskosten per m² BVO*

Er is veel discussie over de normkosten zoals jaarlijks door de VNG worden vastgesteld. Deze zijn gegeven de marktontwikkeling nagenoeg altijd onvoldoende voor de realisering van passende, eigentijds onderwijshuisvesting, die voldoet aan de huidige eisen van het Bouwbesluit. Wanneer verschillende normeringen en/of kengetallen naast elkaar worden gezet, levert dat het volgende beeld op (zie tabel hieronder). Hier zijn de volgende normen en/of kengetallen in beeld gebracht:

- VNG-normen voor PO en VO 2017
- Stichtingskosten Bouwbesluit 2015 (is het wettelijk minimum)
- Kengetallen Frisse Scholen Klasse B (hetgeen tegenwoordig uitgangspunt is bij veel nieuwbouw)
- Kengetallen Frisse Scholen Klasse B en aanvullende kwaliteitseisen (aluminium kozijnen, onderhoudsarme vloer- en wandafwerking, LED-verlichting, zonnepanelen e.d.)
- Referentie kengetallen van in Noord-Holland gerealiseerde vergelijkbare projecten (marktontwikkeling, bron Bouwkostenkompas)
- Kengetallen voor BENG-scholen (Bijna Energie Neutraal)
- Kengetallen op basis van in Haarlem gerealiseerde onderwijsgebouwen



In de tabel is te zien dat er sprake is van een relatief grote bandbreedte variërend van circa € 1.200 per m² BVO volgens de VNG-norm tot € 2.477 per m² BVO op basis van de stichtingskosten van Haarlemse referentieprojecten. De Haarlemse praktijk laat reeds zien dat recente nieuwbouwprojecten niet realiseerbaar zijn met de VNG-normering. Naast aanvullende

kwaliteitseisen vormen ook stedenbouwkundige aspecten (ligging, isolatiewaarden, architectuur) vaak een verklaring voor hogere stichtingskosten.

Het Bouwbesluit 2015, dat gezien kan worden als een wettelijk minimum voor onderwijshuisvesting (en overige voorzieningen), ligt voor het PO en VO al hoger dan de VNG-normering. Hier dient minimaal te worden voldaan. Echter in de realisering van nieuwe onderwijsvoorzieningen in Nederland is tegenwoordig veelal het uitgangspunt dat gekozen wordt voor het kwaliteitsniveau Frisse Scholen B. Deze keuze komt mede voort uit discussie en vraagstukken met betrekking tot het binnenklimaat van onderwijsinstellingen in Nederland. Een keuze voor Frisse Scholen betekent dat voorzieningen nodig zijn voor een goede klimaatbeheersing, ventilatie e.d.

Naast de keuze voor het niveau Frisse Scholen B kunnen er nog diverse aanvullende kwaliteitseisen toegevoegd worden. In bovenstaande raming van het kengetal voor extra kwaliteitseisen PO en VO is daarbij uitgegaan van aanvullende investeringen ten behoeve van de volgende onderdelen:

- Aluminium kozijnen i.p.v. hout
- Onderhoudsarme vloerafwerking (vinyl i.p.v. marmoleum)
- Onderhoudsarme wandafwerking (scanbehang i.p.v. spuitwerk)
- Toepassing LED-verlichting
- Toepassing zonnepanelen
- Vergroten kierdichtheid gevel
- Vergroten isolatiewaarden gevel
- Triple beglazing
- Vergroten isolatiewaarden dak
- Vergroten zichtlijnen binnen (meer transparantie binnenwanden/-openingen)
- Verplaatsbare paneelwanden

Geen rekening is gehouden met eventueel aanvullende kwaliteitseisen met betrekking tot:

- Architectuur
- Afgeschermd gevel i.v.m. ontsluitingsweg en/of spoorweg
- Hemelwaterberging
- Parkeren uit het zicht (verdiept/kelder)
- Stedenbouwkundige randvoorwaarden
- Groene gevel
- Groen dak
- Elektrisch (centraal) bedienbare zonwering

Onderdeel van de keuze voor een bepaald kwaliteitsstandaard c.q. -kader voor de gemeente Haarlem vormt dat afhankelijk van de keuzes voor onderdelen van dit kwaliteitskader er ook bijdragen mogelijk zijn van de schoolbesturen. Als immers gekozen wordt voor een bepaalde kwaliteitsstandaard (bijvoorbeeld aluminium kozijnen, onderhoudsarme vloer- en wandafwerking, LED-verlichting, zonnepanelen, triple beglazing, vergrote isolatiewaarden wanden en dak e.d.) dan

heeft dit direct voordelen in de exploitatie van de schoolbesturen. Deze extra stichtingskosten t.b.v. deze kwaliteitseisen zouden gefinancierd kunnen worden door de schoolbesturen. Een beleidslijn zou kunnen zijn dat de gemeente renovatie en/of nieuwbouw realiseert op het niveau Frisse Scholen B en dat de overige kwaliteitseisen gefinancierd worden door de schoolbesturen omdat dit voordelen heeft in hun exploitatie.