

Haalbaarheidsonderzoek deelproject Voortgezet Onderwijs

Fase 1

Opdrachtgever

Gemeente Dalfsen

Referentienummer

916060/20161031E001

Samenstelling

Erwin Veneklaas Slots

Arjan Grootkarzijn

Manda Gritter

Status

Eindrapport

Zwolle, 31 oktober 2016

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Fase 1: haalbaarheidsonderzoek	3
1.2	Onderzoeksopdracht	4
1.3	Proces	4
2	Agnieten College Nieuwleusen	5
2.1	Agnieten College Nieuwleusen	5
2.2	Stichting Agnieten College/De Boog	5
2.3	Landstede Groep	5
3	Vertaling huisvestingsbehoefte	6
3.1	Onderwijs- /huisvestingsconcept	6
3.1.1	Onderwijsvisie: De persoonlijke school	6
3.1.2	Onderwijsconcept	7
3.1.3	Samenwerkingskansen	7
3.2	Leerlingenprognose en ruimtebehoefte	8
3.2.1	Huidige situatie	8
3.2.2	Leerlingenprognose	9
3.2.3	Normatieve ruimtebehoefte	11
4	Locatie	13
4.1	Locatiekeuze	13
4.2	Vrijkomende locatie en bestemmingsplan	13
5	Financiële haalbaarheid	14
5.1	Wettelijke bepalingen	14
5.2	Investing	15
5.2.1	Normkostenvergoeding	15
5.2.2	Consequenties toepassen normkostenvergoeding	15
5.2.3	Voorstel investeringskosten	18
5.3	Inbreng Agnieten College	19
6	Eigendom, beheer en exploitatie	21
6.1	Theoretisch kader	21
6.2	Eigendom	21
6.2.1	Variant 1: juridisch eigendom bevoegd gezag - economisch claimrecht gemeente	21
6.2.2	Variant 2: volledig eigendom gemeente	22
6.2.3	Variant 3: volledig eigendom bevoegd gezag	22
6.2.4	Aanbeveling eigendom	22
6.3	Beheer	23
6.3.1	Uitgangspunten Agnieten College	23
6.3.2	Advies beheer	23
6.4	Exploitatie	23
6.5	Gemeentefonds	24
7	Conclusies en aanbevelingen	25
	Bijlage 1 - Wettelijke bepalingen onderwijshuisvesting	27



1 Inleiding

1.1 Fase 1: haalbaarheidsonderzoek

Op 9 oktober 2015 hebben Landstede Groep en de gemeente Dalfsen een intentieverklaring getekend voor het onderzoeken van de mogelijkheden voor nieuwe huisvesting van het Agnieten College Nieuwleusen op de WOC Campus.

In het Plan van Aanpak voor de WOC Campus Nieuwleusen (februari 2016), dat is vastgesteld door het college en ter informatie is gedeeld met de raadscommissie, is onder andere aangegeven dat:

- Het college van de raad opdracht heeft gekregen de vervolgstappen van het project WOC Campus te zetten. Deze uitwerking bestaat uit:
 1. Verbouw Rabokantoor tot Kulturhus en nieuwbouw van sporthal De Schakel (detailuitwerking fase 2);
 2. Haalbaarheidsonderzoek onderwijs (voortgezet en primair onderwijs, fase 1).
- De raad op natuurlijke momenten wordt geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang van het project. Het eerstvolgende moment is voorzien in het 4e kwartaal 2016; dan wordt op basis van het haalbaarheidsonderzoek onderwijs (fase 1) een voorstel aan de raad voorgelegd over het voortgezet onderwijs (voor het uitvoeren van fase 2).

Het haalbaarheidsonderzoek is fase 1 van de standaard projectaanpak zoals de gemeente Dalfsen deze hanteert voor de 'Grote Projecten'. In totaal onderscheidt deze aanpak vier fasen:

- Fase 1: Haalbaarheidsonderzoek;
- Fase 2: Uitwerking uitkomsten haalbaarheidsonderzoek;
- Fase 3: Bouw/verbouw;
- Fase 4: Ingebruikname.

In het Plan van Aanpak 'Project WOC Campus Nieuwleusen - Kulturhusconcept Nieuwleusen' (d.d. 8 februari 2016) zijn de volgende onderdelen benoemd die in het haalbaarheidsonderzoek (fase 1) onderwijs (voortgezet en primair onderwijs) worden uitgewerkt:

- Plan van Samenwerking tussen de deelnemers van het onderwijs en op basis van het initiatief van de deelnemers;
- Welke partijen gaan samenwerken en wat levert deze samenwerking op. Hierbij worden ook de partijen voor kinderopvang, peuterspeelzaal en bso betrokken;
- Vertaling afzonderlijke en gezamenlijke huisvestingsbehoefte;
- Locatiekeuze, invulling eventueel vrijkomende locaties en bestemmingsplan;
- Prioritering, tijdshorizon en planning (als vermeld in startnotitie 'Samen komen tot de Kern' en de uitgangspunten in het recent vastgestelde Integraal Huisvestingsplan Onderwijs);
- Financiële haalbaarheid (investering en exploitatie);
- Exploitatie/beheer/gezamenlijke programmering;
- Afsluiting met intentieverklaring tussen college en deelnemende partijen.

Met betrekking tot de college- en raadsvoorstellen is aangegeven dat door het prioriteitsverschil tussen VO en PO rekening wordt gehouden met twee afzonderlijke voorstellen.

Naar aanleiding daarvan is in het Plan van Aanpak aangegeven dat parallel aan het haalbaarheidsonderzoek, het voortgezet en primair onderwijs met voorschoolse voorzieningen en de bibliotheek onder begeleiding van de gemeente in gesprek zijn over een Plan van Samenwerking.



1.2 Onderzoekopdracht

De gemeente Dalfsen heeft ICSadviseurs gevraagd samen met de betrokken partijen het haalbaarheidsonderzoek voor het deelproject 'Voortgezet Onderwijs' uit te voeren. Het haalbaarheidsonderzoek voor het primair onderwijs wordt separaat uitgevoerd, nadat er meer duidelijkheid is over het Plan van Samenwerking.

Consequenties

Rekening houdend met de getekende intentieverklaring van 9 oktober 2015 en het Plan van Aanpak d.d. 8 februari 2016 is de consequentie hiervan dat het haalbaarheidsonderzoek (fase 1) voor het voortgezet onderwijs zich richt op de uitwerking van de volgende punten:

1. Vertaling huisvestingsbehoefte (op basis van verwachte leerlingenaantallen);
2. Locatiekeuze, invulling eventueel vrijkomende locaties en bestemmingsplan;
3. Financiële haalbaarheid ((investering en exploitatie, uitgaande van eigen investering door Landstede en geldende normbedragen);
4. Exploitatie/beheer/gezamenlijke programmering.

1.3 Proces

De uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek voortgezet onderwijs is onderdeel van het programma WOC Campus Nieuwleusen. De aansturing en verantwoording vinden daarom plaats binnen de bestaande organisatiestructuur, op het niveau van de stuur- en projectgroep. Voor de begeleiding van de uitvoering is een Werkgroep VO WOC Campus ingericht, bestaande uit:

- Tineke Meijerink (Agnieten College)
- Roel Huntink (Agnieten College)
- John Odinot (Meander College)
- Piet la Roi ((gemeente Dalfsen)
- Leo Kortstee (gemeente Dalfsen)
- Jan van der Kolk (gemeente Dalfsen)
- Erwin Veneklaas Slots (ICSadviseurs)
- Manda Gritter (ICSadviseurs)

De werkgroep heeft in een aantal bijeenkomsten de onderwerpen voor het haalbaarheidsonderzoek besproken en heeft op basis van de gestelde kaders de realisatie van nieuwbouw voor het Agnieten College uitgewerkt. Deze uitwerking is in het voorliggende rapport beschreven en onderbouwd.

Tegelijkertijd is het Agnieten College een traject gestart voor het formuleren van een visie op het (toekomstig) onderwijs en zijn zij gestart met het opstellen van een Ruimtelijk Functioneel Programma van Eisen.



2 Agnieten College Nieuwleusen

2.1 Agnieten College Nieuwleusen

Het Agnieten College Nieuwleusen is een kleinschalige persoonlijke school voor voortgezet onderwijs. De school heeft momenteel (schooljaar 2016/2017) circa 220 leerlingen. De school biedt in de onderbouw:

- havo/atheneum;
- vmbo theoretische leerweg (tl);
- vmbo basisberoepsgerichte leerweg (bb);
- vmbo kaderberoepsgerichte leerweg (kb).

Voor vmbo-tl wordt ook de bovenbouw in Nieuwleusen aangeboden. Voor de bovenbouw havo/atheneum werkt de school nauw samen met het Meander College (Zwolle) en voor de bovenbouw vmbo-bb/bk met TalentStad (Zwolle).

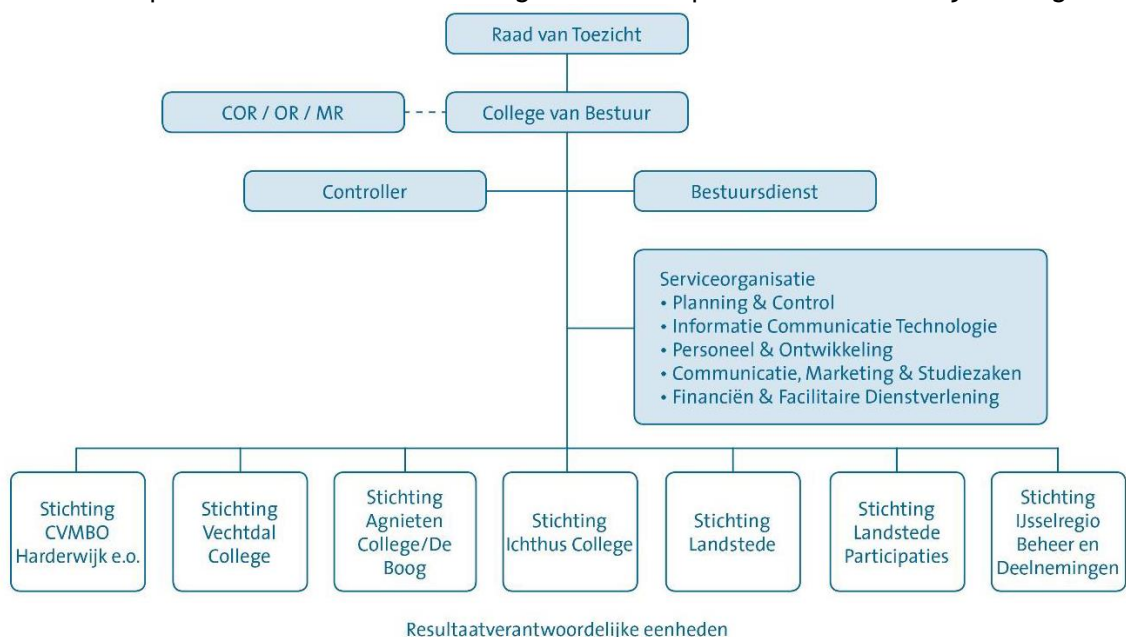
2.2 Stichting Agnieten College/De Boog

Het Agnieten College Nieuwleusen is onderdeel van Stichting Agnieten College/De Boog. De stichting is onderdeel van de stichting Bestuur Landstede Groep. Stichting Agnieten College/De Boog is een resultaat verantwoordelijke eenheid die verantwoordelijk is voor haar eigen beleid en resultaat (waaronder financiën) en legt hierover verantwoording af aan het College van Bestuur van de Landstede Groep. De stichting heeft drie eenheden:

- Carolus Clusius College Zwolle met nevenvestiging Agnieten College Wezep;
- Meander College Zwolle met nevenvestiging Agnieten College Nieuwleusen;
- Talentstad met PRO De Boog Zwolle met nevenvestiging Agnieten College Zwartsluis.

2.3 Landstede Groep

De Landstede Groep bestaat uit een vijftal onderwijsstichtingen die elk één of meer scholen voor voortgezet en/of middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie onder zich hebben. De missie, waarden en denklijnen zijn voor alle scholen een gedeeld uitgangspunt. Iedere school kent een eigen lokale verankering en daarmee eigen beleid, een eigen naam en een eigen profiel. De Landstede Groep kent daarnaast twee stichtingen waarin de private activiteiten zijn ondergebracht.



Afbeelding 1 - Organogram Landstede Groep

3 Vertaling huisvestingsbehoefte

Input voor de vertaling van de huisvestingsbehoefte zijn het onderwijs-/huisvestingsconcept en de ruimtebehoefte. In paragraaf 3.1 gaan we in op het onderwijs-/huisvestingsconcept en in paragraaf 3.2 op de ruimtebehoefte.

3.1 Onderwijs-/huisvestingsconcept

Een goed huisvestingsconcept start bij de visie op onderwijs. Het Agnieten College wil bij nieuwbouw een toekomstbestendige school realiseren en kijkt daarom niet alleen naar de huidige onderwijsvisie, maar vooral naar de visie op het toekomstige onderwijs. Zowel op de korte als de langere termijn. De school heeft daarom een visietraject opgestart waarbij het team in een aantal stappen komt tot een visie op toekomstig onderwijs. Omdat het Agnieten College de wensen en ideeën van (toekomstige) leerlingen en ouders belangrijk vindt, heeft zij een (openbare) enquête uitgezet. De uitkomsten hiervan neemt het team mee in de vorming van het nieuwe onderwijsconcept. De verwachting is dat dit traject in het voorjaar van 2017 afgerond zal worden. Om keuzes te maken ten aanzien van de toekomstige huisvesting is het echter niet noodzakelijk te wachten op een gedetailleerde onderwijsvisie, een visie op hoofdlijnen biedt voldoende informatie voor de vertaling naar de uitgangspunten voor de huisvesting.

3.1.1 Onderwijsvisie: De persoonlijke school

Vanuit een Christelijke inspiratie werkt het Agnieten College aan het ontwikkelen van de talenten van haar leerlingen en medewerkers. Als instelling wil ze van waarde zijn voor haar omgeving en voor de ontwikkeling van haar leerlingen als mens. De missie luidt daarbij:

“Wij willen onze leerlingen, geïnspireerd vanuit Christelijke waarden, begeleiden in hun ontwikkeling tot verantwoorde jongeren met goede kansen in de maatschappij.”

Als onderdeel van de Landstede Groep laat het Agnieten College Nieuwleusen zich leiden door de volgende vijf waarden:

- **Ontwikkelen van ieders talent**
Dat betekent dat er oog is voor de persoonlijke eigenschappen, kwaliteiten en motivatie van zowel leerlingen als docenten op de school.
- **Ontmoeting met elkaar**
Het gaat om openheid en vrijheid, om respect en belangstelling voor de gevoelens en de authenticiteit van de ander.
- **Respect voor de eigenheid van alle mensen**
Ieder mens is waardevol.
- **Aandacht voor zingeving**
Ieder mens krijgt aandacht en ruimte om te ontdekken wie hij is en wie hij wil zijn.
- **Verantwoordelijkheid voor onszelf, de ander en de wereld om ons heen**
Mensen zijn nodig die naar eer en geweten, waarden gedreven en verantwoordelijk kiezen, en op basis daarvan handelen, samenwerken en zorg hebben voor hun omgeving.

Voor het onderwijs betekent dit dat het Agnieten College kwalitatief hoogwaardig onderwijs wil aanbieden. Onderwijs dat gefundeerd is op de opbrengsten van successen uit het verleden en eigentijds is omdat het aansluit bij de onderwijsbehoeften van de toekomst. Het onderwijs is doelgericht, waarbinnen leerlingen op actieve wijze leren en zich voorbereiden op een vervolgopleiding en een plaats in de maatschappij. Het Agnieten College wil haar leerlingen zelfstandigheid en zelfverantwoordelijkheid aanleren door hen te leren omgaan met grenzen en gevolgen van hun eigen keuzes, maar ook met vrijheid binnen deze grenzen. Ze worden op een positieve wijze gestimuleerd zich te ontwikkelen tot unieke individuen die goed inzicht hebben in



hun eigen talenten door met respect voor ieders eigenheid samen te leren. Op de school leren ook docenten van en met elkaar. Hiermee is het Agnieten College een lerende organisatie met aandacht voor ieders kwaliteiten, maar ook voor gezamenlijke kwaliteit (*bron: Strategienota 2018 Landstede Groep*).

In de dagelijkse praktijk geeft het Agnieten College invulling aan haar onderwijs vanuit de volgende onderlegger:

“De Persoonlijke School biedt aan, daagt uit en laat jou leren op een manier die bij jou past, in een veilige omgeving:

- Wat je leert heeft betekenis voor jou;
- Zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen en zelf kunnen kiezen;
- Modern onderwijs op jouw niveau;
- In gesprek met jou, je ouders en de omgeving.”¹

3.1.2 Onderwijsconcept

Het onderwijs in Nieuwleusen is in ontwikkeling. Met de komst van WOC Campus is deze ontwikkeling in een stroomversnelling gekomen. Uit onderzoek en uit interne gesprekken blijkt dat de gewenste ontwikkelingsrichting die van personalisering van het onderwijs is. Hierbij is het van belang dat de leerling meer sturing gaat geven aan zijn eigen ontwikkeling en zijn eigen onderwijs. Differentiatie in het onderwijs is een eerste belangrijke stap in deze richting. Hiermee is het onderwijsteam al druk bezig. ICT wordt als onmisbaar gezien om deze differentiatie en de verdere personalisering van het onderwijs vorm en invulling te geven. Uit onderzoek blijkt tevens dat ouders en leerlingen de voorkeur geven aan een traditionele organisatie van het onderwijs. Dit past bij de doelgroep, de gemeenschap en het team dat het onderwijs verzorgt. Het profiel van de school, De Persoonlijke School, wordt in de komende jaren verder uitgebouwd, waarbij de focus zal liggen op de onderwijskundige invulling van dit profiel.

3.1.3 Samenwerkingskansen

Het Agnieten College ziet veel kansen op de WOC Campus voor inhoudelijke en ruimtelijke samenwerking. Voor het bepalen van de mogelijkheden tot ruimtelijke samenwerking is afstemming met andere partners belangrijk. Dit zal plaatsvinden bij het opstellen van het Programma van Eisen voor de Campus. Om alvast een beeld te krijgen van de mogelijkheden tot gezamenlijk ruimtegebruik is besproken welke ruimten binnen de Campusontwikkeling mogelijk multifunctioneel gebruikt kunnen worden. Hierbij wordt gedacht aan:

- Het gebruik van de sporthal door het Agnieten College.
Op dit moment heeft het Agnieten College een eigen gymzaal. Op de WOC Campus zal de school gebruik maken van de sporthal op de Campus. Hierdoor hoeft niet geïnvesteerd te worden in een nieuwe eigen sportvoorziening voor de school (*normkosten circa € 700.000,-*). Tevens zorgt dit voor extra bezetting van de sporthal overdag.
- Een (deels) gezamenlijke kantine/horeca voor bijvoorbeeld onderwijs, sport, cultuur, welzijn, et cetera.
De kantine is een belangrijke ontmoetingsruimte in de school, maar tegelijkertijd een ruimte die relatief weinig (in zijn volledige omvang) gebruikt wordt. Het is daarom interessant deze ruimte te delen met anderen, zodat het gebruik van de ruimte geoptimaliseerd wordt en mogelijk kan samen meer kwaliteit aan de ruimte worden geven. Hiermee is reeds ervaring opgedaan bij het Meander College in Zwolle. In dit gebouw zijn onderwijs, sport, wijkcentrum (tevens kantine sport) en bibliotheek onder gebracht. De kantine van de school is verbonden aan het wijkcentrum. Als leerlingen in de pauzes eten of drinken willen kopen, kunnen ze hiervoor terecht bij de uitgifte van het wijkcentrum. Daarnaast maakt het wijkcentrum voor activiteiten gebruik van de kantine van de school.

¹ Teamplan 2016-2017 - Agnieten College Nieuwleusen, 11 juli 2016



Bij het Agnieten College in Zwartsluis wordt de kantine van de school 's avonds door de sportverenigingen gebruikt. Op de WOC Campus zou dit concept mogelijk nog verder doorgevoerd kunnen worden door een gezamenlijke kantine voor onderwijs, sport en cultuur te realiseren. Ook een (ruimtelijke) samenwerking met het Kulturhus is hierbij mogelijk.

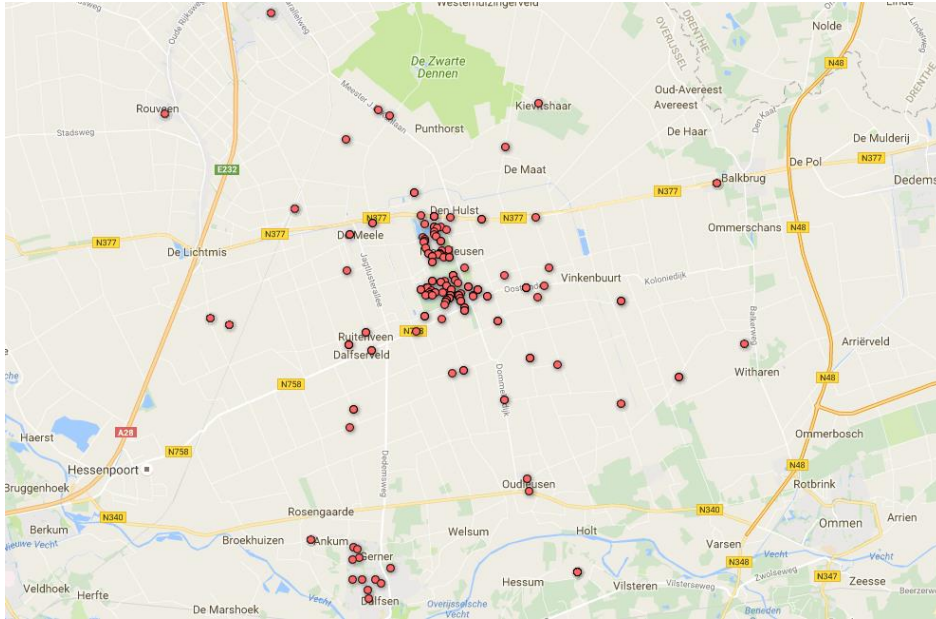
- Multifunctioneel gebruik van vergaderruimten en spreekkamers.
Binnen de nieuwe leeromgeving van de school zullen verschillende soorten werkplekken ontstaan, bijvoorbeeld lokalen en spreekkamers. Deze werkplekken kunnen buiten schooltijd goed gebruikt worden als vergader-/activiteitenruimte voor andere gebruikers van de WOC Campus. Tegelijkertijd zou het Agnieten College graag gebruik maken van (grotere) vergaderruimten in het Kulturhus, zodat hier in de school geen specifieke ruimte voor gerealiseerd hoeft te worden (gezien het relatief beperkte gebruik van dergelijke ruimten). Op basis van een overzicht van de verwachte bezetting van dergelijke ruimten kan in het Programma van Eisen worden bekeken in welk gebouw(deel) welke ruimten het beste gepositioneerd kunnen worden.
- Gebruik van de openbare bibliotheek in plaats van een eigen bibliotheek in de school.
In het Kulturhus wordt de openbare bibliotheek gehuisvest. Het Agnieten College heeft ook een bibliotheek-/mediatheekfunctie nodig. Door deze te combineren wordt het ruimtegebruik geoptimaliseerd en wordt de interactie op de Campus vergroot. Ook hiermee is reeds ervaring opgedaan bij het Meander College; daar zijn de school en de bibliotheek in één gebouw gehuisvest en is de bibliotheek zowel vanuit de school als rechtstreeks via de hoofdingang bereikbaar. Door een bijdrage van het Agnieten College kan de openbare bibliotheek haar collectie uitbreiden met specifieke collectie voor het onderwijs.
- Medegebruik van (praktijk)lokalen door andere gebruikers, bijvoorbeeld de basisscholen, welzijn en verenigingen.
Het Agnieten College krijgt in de nieuwe school een aantal praktijklokalen. De invulling hiervan moet in het Programma van Eisen nog gedefinieerd worden, maar te denken valt aan een practicumruimte voor natuur-/scheikunde, een handvaardigheid-/technieklokaal en/of een muzieklokaal. Buiten schooltijd kunnen deze lokalen mogelijk gebruik worden door andere partijen. Ditzelfde geldt voor de theorielokalen, welke bijvoorbeeld voor activiteiten of vergaderingen gebruikt kunnen worden.

Bij het opstellen van het Ruimtelijk Functioneel Programma van Eisen zal een concreet ruimteprogramma worden opgesteld en zal afstemming met de andere gebruikers van de WOC Campus plaatsvinden voor het bepalen van de exacte mogelijkheden tot gezamenlijk/multifunctioneel ruimtegebruik.

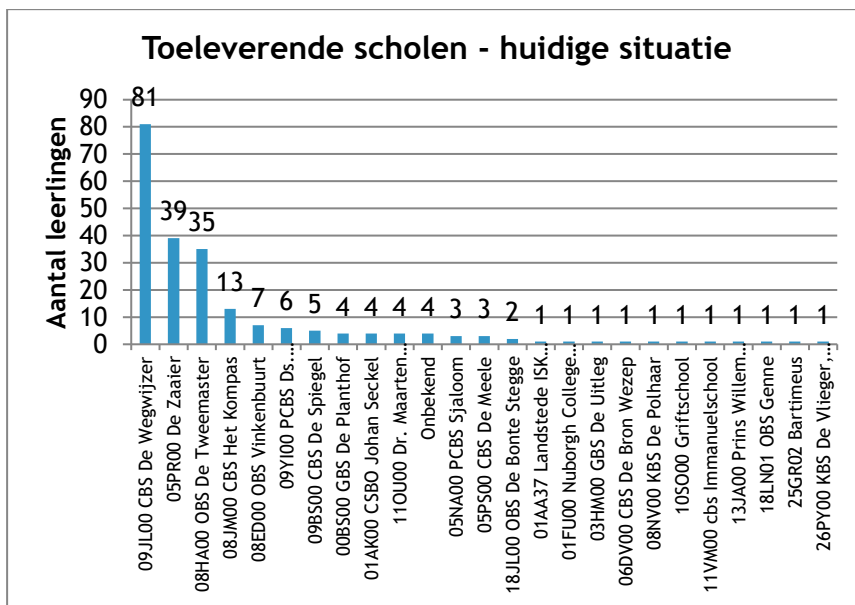
3.2 Leerlingenprognose en ruimtebehoefte

3.2.1 Huidige situatie

Op dit moment (start schooljaar 2016-2017) heeft het Agnieten College in Nieuwleusen 221 leerlingen. Afbeelding 2 geeft een beeld waar deze leerlingen wonen en grafiek 1 geeft weer van welke (basis)scholen deze leerlingen afkomstig zijn. Hieruit blijkt dat 76% van de leerlingen afkomstig is van vier scholen uit Nieuwleusen: De Wegwijzer, De Zaaier, De Tweemaster en Het Kompas. De overige leerlingen komen van diverse andere scholen, binnen en buiten de gemeente Dalfsen.



Afbeelding 2 - Woonplaats leerlingen op postcode



Grafiek 1 - Toeleverende scholen

3.2.2 Leerlingenprognose

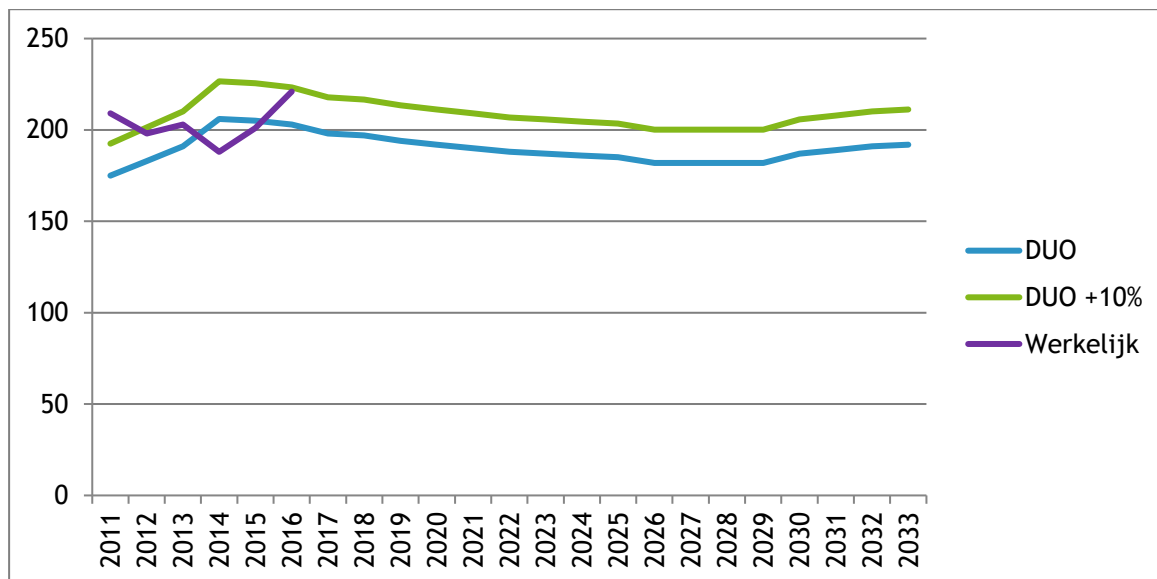
Op basis van de beschikbare informatie (onder andere informatie over het huidige leerlingenaantal, herkomst leerlingen, lange termijn prognoses Agnieten College (DUO) en lange termijn prognoses primair onderwijs (uit IHP Onderwijshuisvesting gemeente Dalfsen)) is in de projectgroep besproken wat een reële prognose is voor het Agnieten College.



In grafiek 2 is de prognose van DUO² (blauwe lijn) weergegeven samen met het werkelijke leerlingenaantal in de afgelopen jaren (paarse lijn). Hieruit blijkt dat het leerlingenaantal dit schooljaar is gestegen met circa 10% en daarmee ver boven de prognose van DUO ligt. Met uitzondering van 2014 heeft het leerlingenaantal in de afgelopen jaren steeds boven de prognose van DUO gezeten. Wanneer de prognose van DUO wordt verhoogd met 10% (groene lijn) is de prognose ongeveer gelijk aan het huidige leerlingenaantal. De prognose van DUO laat een tijdelijke piek in het aantal leerlingen zien, maar daalt vanaf 2017 weer.

De stijging van het leerlingenaantal in de afgelopen jaren is te verklaren door de inspanningen van de school ten aanzien van communicatie en marketing en samenwerking met basisscholen. Mogelijk heeft de Campusontwikkeling ook al een positieve invloed. Het Agnieten College ziet de afgelopen jaren met name extra instroom vanuit Dalftsen en basisschool De Planthof in Nieuwleusen. Het Agnieten College verwacht met deze en nog extra inspanningen deze groei vast te kunnen houden en verder uit te kunnen breiden, bijvoorbeeld door meer leerlingen van de basisscholen in Nieuwleusen en Dalftsen.

Om de groei in de toekomst vast te kunnen houden is het belangrijk dat de samenwerking met de basisscholen verder wordt uitgebreid. Hierbij is het van belang dat het Agnieten College zichzelf mag presenteren op alle basisscholen en hier bijvoorbeeld uitnodigingen voor open dagen mag verspreiden. Dit is nu namelijk niet toegestaan. Op deze manier worden alle leerlingen en ouders van de basisscholen bereikt en zijn er gelijke kansen voor het voortgezet onderwijs. Voorgenoemde dient in een (bestuurlijk) overleg met de basisscholen nader besproken te worden en in het Plan van Samenwerking uitgewerkt te worden. De gesprekken hierover zijn gestart.



Grafiek 2 - Leerlingenprognose DUO

Conclusie van het Agnieten College is dat:

- De omvang van het Agnieten College de afgelopen jaren (met uitzondering van 2014) ruim boven de DUO-prognose lag;
- Op basis van de huidige situatie (DUO-prognose +10%) de verwachting is dat deze prognose de komende jaren minimaal gehaald kan worden, waarmee het minimale aantal leerlingen op circa 200 leerlingen uitkomt (periode 2026-2028);

² Bron: http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/Leerlingen/vo_leerlingen11.asp
Toelichting: Prognoses zijn afgeleid van de 'Prognoses aantal leerlingen VO' uit de Open Onderwijsdata van DUO. De Prognoses van DUO zijn op schoolniveau, uitgesplitst naar afdelingen. In geval van meerdere vestigingen is de prognose op vestigingsniveau afgeleid van het aandeel van die vestiging in de afdelingen van de school als geheel.

- Het Agnieten College op basis van de ingezette koers ten aanzien van marketing en communicatie en het verder uitbouwen van de samenwerking met het basisonderwijs er vertrouwen in heeft dat het leerlingenaantal nog verder zal stijgen en dus boven de prognose DUO+10% zal uitkomen.

Op basis van bovenstaande vindt het Agnieten College dat prognose DUO+10% een betrouwbaar en realistisch uitgangspunt is. Vervolgens is op basis van deze prognose het gemiddelde leerlingenaantal in de komende 15 jaar bepaald. Op basis hiervan vindt de projectgroep een omvang van 210 leerlingen reëel voor de lange termijn. Hierbij is rekening gehouden met de volgende aspecten:

- Krimp in het primair onderwijs (tot 2020), welke de komende jaren ook zichtbaar zal worden in het voortgezet onderwijs;
- Groei van het Agnieten College (10%) in het schooljaar 2016/2017 (ten opzichte van het vorige schooljaar);
- Aanzuigende werking van nieuwbouw;
- Aanzuigende werking door intensievere samenwerking met basisscholen.

Uitgaande van de prognoses zal het leerlingenaantal een deel van de tijd hoger zijn dan 210 leerlingen. Het is daarom belangrijk dat er binnen de Campus flexibiliteit is ten aanzien van het gebruik van ruimten ten behoeve van onderwijs, bijvoorbeeld het tijdelijk gebruiken van ruimten in het Kulturhus of de basisschool voor lessen van het voortgezet onderwijs.

3.2.3 Normatieve ruimtebehoefte

Op basis van de verwachte omvang van de school van 210 leerlingen is de normatieve ruimtebehoefte en de ruimtebehoefte ten behoeve van LO/bewegingsonderwijs berekend. Bij een omvang van 210 leerlingen is de normatieve ruimtebehoefte 1.862 vierkante meter bruto vloeroppervlak (exclusief gymvoorziening). Uitgangspunt is dat het bewegingsonderwijs plaatsvindt in de sporthal op de Campus. Dit betekent dat er geen specifieke sportzaal voor het Agnieten College gerealiseerd hoeft te worden (de school heeft op dit moment een eigen sportzaal). In tabel 1b is ter informatie de normatieve ruimtebehoefte voor LO weergegeven (0,66 zaaldeel), in de praktijk maakt het Agnieten College circa 30 uur per week gebruik van een één of meerdere zaaldelen.

Agnieten College Nieuwleusen; normatieve ruimtebehoefte o.b.v. 210 leerlingen			
Normatieve ruimtebehoefte	aantal	eenheid	à m ² bvo
Vaste voet Nevenvestiging	1	vaste voet	550
Onderbouw	131	leerlingen	6,18
HAVO / VWO	9	leerlingen	5,85
Theoretische leerweg	69	leerlingen	6,41
Theoretische leerweg (LWOO)	1	leerlingen	7,07
Totaal	210	leerlingen	1.862

Tabel 1a - Normatieve ruimtebehoefte Agnieten College o.b.v. 210 leerlingen

Agnieten College Nieuwleusen; normatieve ruimtebehoefte LO o.b.v. 210 leerlingen				
Normatieve LO behoefte	aantal	eenheid	à	m ² bvo
Onderbouw	131	leerlingen	1,66	217
Bovenbouw HAVO/WVO	9	leerlingen	0,78	7
Bovenbouw TLW/GLW	69	leerlingen	1,11	77
Bovenbouw TLW/LWOO	1	leerlingen	1,26	1
Totaal	210	leerlingen		302
Deze oppervlakte correspondeert met:				0,66 zaaldelen

Tabel 1b - Normatieve ruimtebehoefte LO Agnieten College o.b.v. 200 leerlingen

4 Locatie

4.1 Locatiekeuze

De locatiekeuze (binnen de WOC Campus) is nog niet definitief gemaakt, maar gekeken wordt naar flexibele invulling, waarbij de eerste voorkeur is om deze te koppelen aan de te realiseren sporthal. Dit heeft voordelen ten aanzien van het gebruik van de sporthal door de school en voor multifunctioneel gebruik van de school-/sportkantine. In de bestemmingsplanwijziging van het middengebied wordt met het bovenstaande rekening gehouden.



4.2 Vrijkomende locatie en bestemmingsplan

Wanneer het Agnieten College nieuwbouw krijgt op de WOC Campus, komt de huidige locatie (Zwaluwlaan 23, Nieuwleusen) vrij. Het huidige gebouw dateert van 1979 en heeft een oppervlakte van 2.803 vierkante meter bruto vloeroppervlak en is indertijd gebouwd als hoofdvestinging voor 300 leerlingen. Het perceel heeft een oppervlakte van 5.519 vierkante meter.

De locatie en het gebouw zijn door de gemeente Dalfsen in gebruik gegeven aan het Agnieten College. Wanneer het Agnieten College nieuwe huisvesting betreft valt de locatie en het gebouw terug aan de gemeente. De boekwaarde op het huidige gebouw is nihil.



Afbeelding 3 - Luchtfoto's huidige locatie Agnieten College Nieuwleusen en omgeving

Met de gemeente Dalfsen heeft overleg plaatsgevonden over de bestemming van deze locatie. Het vereist een bestemmingsplanwijziging, maar woningbouw op de locatie is mogelijk. De eventuele opbrengsten van de vrijkomende locatie komen in de grondexploitatie van de gemeente en vormen geen dekking voor de financiering van de nieuwbouw.

5 Financiële haalbaarheid

5.1 Wettelijke bepalingen

De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de huisvesting van de scholen (primair en voortgezet onderwijs) is verdeeld tussen de gemeente en de schoolbesturen. Deze verdeling is wettelijk verankerd en gekoppeld aan financiële stromen. In deze paragraaf zijn de wettelijke bepalingen ten aanzien van taken en bekostiging kort samengevat. In bijlage 2 is een nadere omschrijving opgenomen.

Wettelijke taken en bekostiging gemeente

Op 1 januari 1997 heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeente. Vanaf deze decentralisatie ligt de zorgplicht voor onderwijshuisvesting bij de gemeente. Deze zorgplicht van de gemeente is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op Voortgezet Onderwijs en Wet op de Expertise Centra. De wettelijke zorgplicht houdt in dat de gemeente dient te zorgen voor:

- adequate huisvesting van alle leerlingen van die scholen, die op het grondgebied van de betreffende gemeente zijn gelegen;
- het vergoeden van de eerste aanschaf van onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair.

De gemeente Dalfsen heeft dit vastgelegd in de ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de gemeente Dalfsen’ welke per 1 februari 2015 in werking is getreden.

Sinds de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar de gemeenten is overgedragen, ontvangt de gemeente middelen in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Op basis van dertien maatstaven wordt de zogenoemde Uitkering Educatie bepaald, waaronder ook onderwijshuisvesting valt. Het bedrag dat de gemeente in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangt is niet geormerkt. Dit betekent dat deze middelen vrij mogen worden ingezet.

Wettelijke taken en bekostiging schoolbesturen

Schoolbesturen hebben ten aanzien van de huisvesting de instandhoudingsplicht. Dit betekent dat scholen verplicht zijn het gebouw ‘behoorlijk te gebruiken en onderhouden’. Dit betekent dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor al het onderhoud en aanpassingen aan de schoolgebouwen. Schoolbesturen zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de overige taken rondom de instandhouding van het schoolgebouw. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan schoonmaak en beheer. De schoolbesturen ontvangen op basis van het aantal leerlingen van het Rijk een zogenaamde lumpsumvergoeding om tal van taken uit te kunnen voeren. Een van deze taken betreft de materiële instandhouding. De verdeling van de lumpsumvergoeding over de verschillende taken is de vrijheid van het schoolbestuur. Het is echter wettelijk niet toegestaan om middelen van de lumpsumvergoeding aan te wenden voor de huisvesting anders dan waarvoor ze bedoeld zijn. Schoolbesturen mogen niet met middelen van de lumpsumvergoeding investeren in bijvoorbeeld een gebouwuitbreiding of nieuwbouw³. Staatssecretaris Dekker heeft schriftelijk aangekondigd dat het eventueel opheffen van het “investeringsverbod” wordt onderzocht. Denkrichting daarbij is dat (nu al) investeringen die verder reiken dan het bouwbesluit én die terugverdiend worden in de exploitatie wel zijn toegestaan.

³ Bron: Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)



Taakverdeling onderwijshuisvesting	
Gemeente:	Schoolbestuur:
Uitbreiding	Materiële instandhouding
(Vervangende) nieuwbouw	Onderhoud
Eerste inrichting / onderwijsleerpakket	Aanpassingen

Tabel 3 - Samenvatting taakverdeling onderwijshuisvesting

Doordecentralisatie

Alle of een deel van de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de gemeente kunnen in overleg met één, meerdere of alle schoolbesturen, eventueel gedifferentieerd naar onderwijssoort, worden doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen.

5.2 Investerings

5.2.1 Normkostenvergoeding

De bekostiging van de nieuwbouw vindt plaats op basis van de normvergoedingen uit de (model) Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (van de VNG). Gemeente Dalfsen heeft deze normvergoedingen overgenomen in de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de gemeente Dalfsen'. In tabel 4 is de normvergoeding voor nieuwbouw van het Agnieten College weergegeven.

Agnieten College Nieuwleusen; normkostenvergoeding o.b.v. 210 leerlingen				
Normkostenvergoeding VO	aantal	eenheid	à €	€
Schaalafhankelijke kosten	1	vaste voet	€ 111.457	€ 111.457
Vaste voet algemene sectie:	1	vaste voet	€ 218.782	€ 218.782
Algemene ruimten:	1.862	m ² bvo	€ 1.048,32	€ 1.951.538
Totaal (prijspeil 2016)	1.862	m² bvo		€ 2.281.778

Tabel 4 - Normkostenvergoeding o.b.v. 210 leerlingen, prijspeil 2016 (excl. LO)

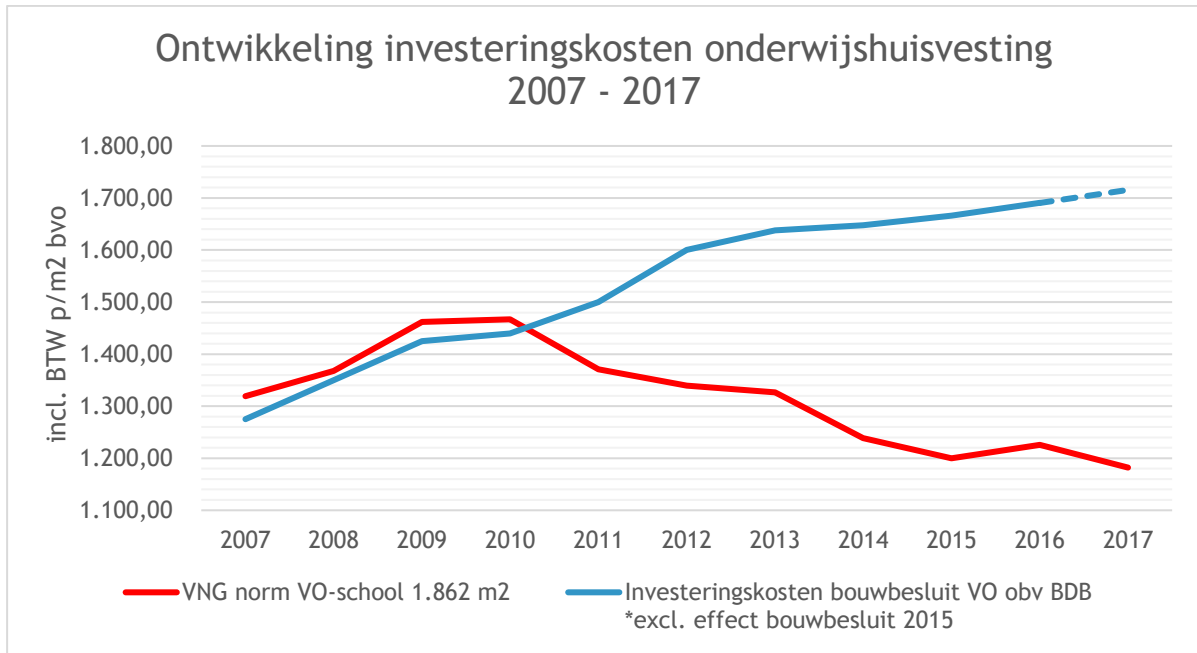
5.2.2 Consequenties toepassen normkostenvergoeding

Uitgangspunt voor de bekostiging van de voorzieningen is een 'sober en doelmatig' kwaliteitsniveau⁴. Een concrete en actuele vertaling van dit kwaliteitsniveau ontbreekt. De normbedragen worden sinds 1997 jaarlijks bijgesteld op basis van de prijsindex van de Macro Economische Verkenning (MEV - index). De nieuwe normbedragen voor 2017 laten een daling zien van ruim 3,5% terwijl de werkelijke investeringskosten toenemen. De normvergoeding zoals in paragraaf 5.2.1. is weergegeven is het uitgangspunt, echter dit sluit niet aan bij de werkelijkheid.

Grafiek 3 laat zien dat de VNG-normvergoeding per vierkante meter bruto vloeroppervlak vanaf 2007 tot 2010 boven de feitelijke investeringskosten van realisatie van een basisschool lag. Vanaf 2011 duiken echter de VNG normbudgetten naar beneden en blijven de investeringskosten voor realisatie van een school die voldoet aan de eisen van het bouwbesluit stijgen. Enerzijds vanwege strengere eisen in nieuwe bouwbesluiten, anderzijds vanwege stijgende materiaal- en arbeidskosten.

⁴ Bron: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57431&it=2> (8 augustus 2011)





Grafiek 3 - Overzicht ontwikkeling VNG normbudget en school 111 Bouwbesluit o.b.v. BDB

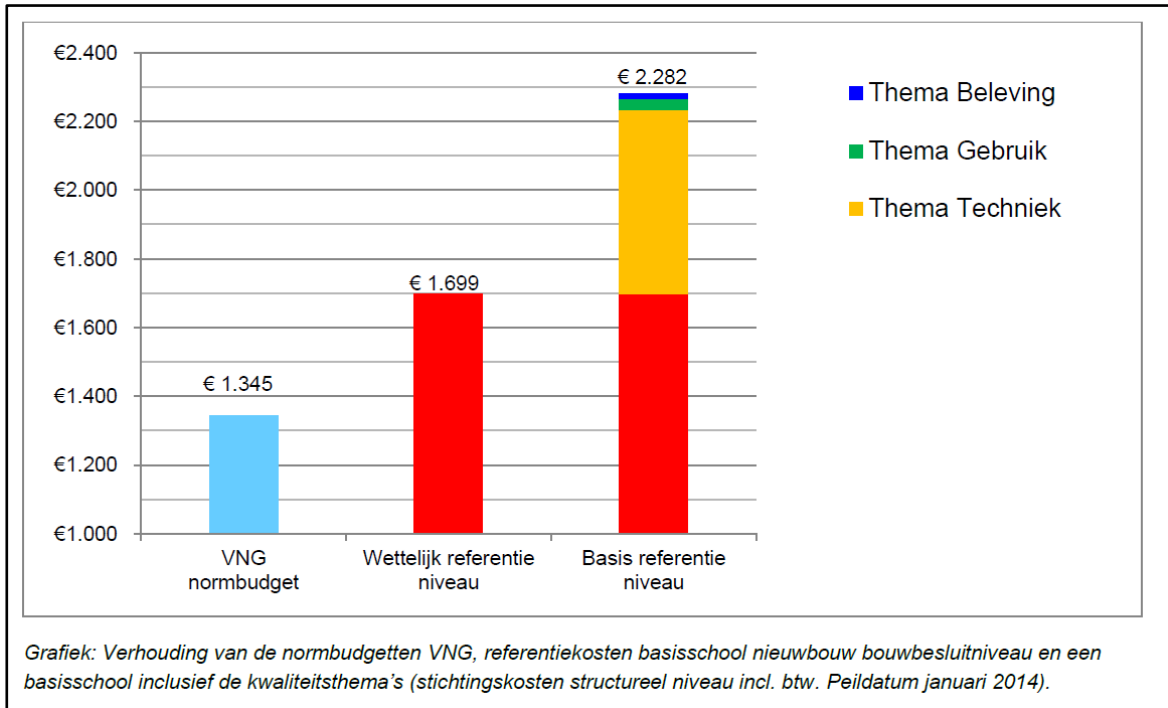
Voor de grafiek met de ontwikkeling van de investeringskosten is gebruik gemaakt van de getallen voor nieuwbouw van onderwijsgebouwen zoals bepaald door de BDB⁵. In bovenstaande is het effect van het nieuwe Bouwbesluit 2015 nog niet meegenomen.

De BDB-index laat vanaf 2011 tot 2016 een stijgende trend zien van circa 7%. Deze trend wordt momenteel bevestigd in de markt met sterk oplopende prijzen bij aanbestedingen. De VNG-normvergoeding volgt deze stijgende lijn niet. Vanaf 2010 tot 2017 is de normvergoeding met bijna 20% gezakt.

Bovenstaand probleem is bevestigd in diverse onderzoeken. De conclusie is dat de normvergoeding niet meer aansluit bij de werkelijke kosten om een onderwijsgebouw te realiseren dat voldoet aan het Bouwbesluit, laat staan aan de eisen die nodig zijn om een goed onderwijsgebouw te realiseren, bijvoorbeeld ten aanzien van functionaliteit, ARBO of duurzaamheid. Onderstaand ter illustratie een overzicht uit een rapport van BDB uit 2014. Hierin zijn de kosten voor een basisschool op bouwbesluitniveau doorgerekend en de kosten voor een basisschool gebaseerd op het kwaliteitskader huisvesting basisonderwijs. Dit laat een meerinvestering zien van € 354,- per vierkante meter bruto vloeroppervlak om te voldoen aan het Bouwbesluit en een meerinvestering van € 937,- per vierkante meter bruto vloeroppervlak om te voldoen aan het kwaliteitskader. Kanttekening hierbij is dat ICSadviseurs deze door BDB gehanteerde bedragen te hoog vindt en in de praktijk ziet dat het mogelijk is om met een lagere meerinvestering toch het gewenste resultaat te behalen. Eén en ander hangt sterk af van de regio, locatie, het ontwerp, projectaansturing, et cetera.

⁵ BDB is een onafhankelijke kennisinstelling op het gebied van bouw(kosten)data. De data wordt iedere maand geactualiseerd en veelvuldig toegepast voor indexeringen van prijzen in de bouw.

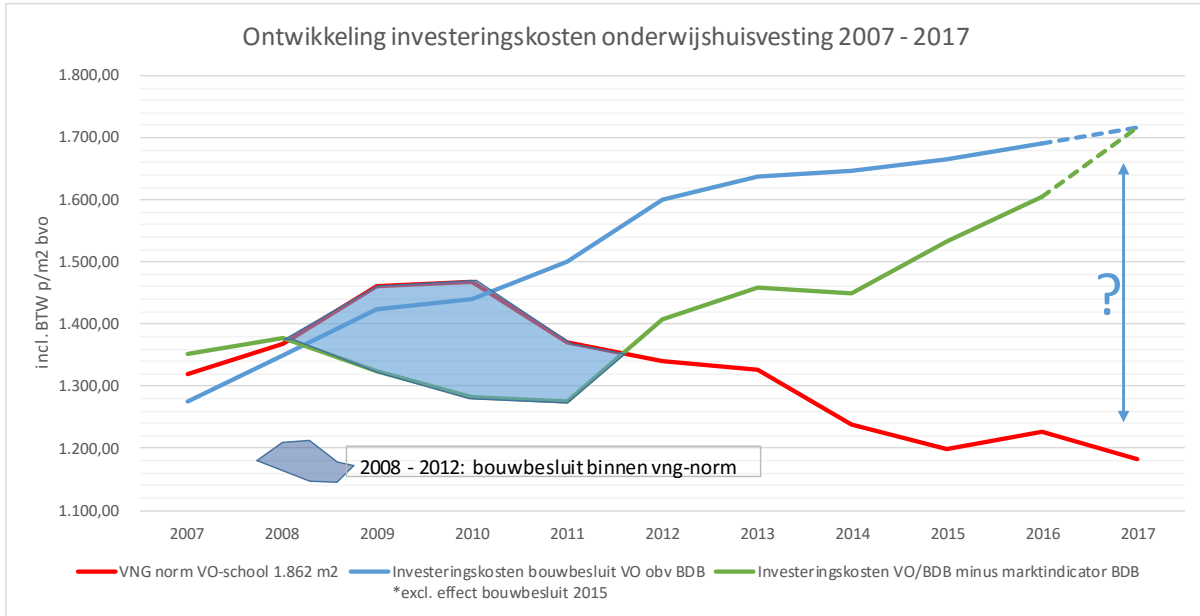




Grafiek 4 - Overzicht uit Bijlage D - Financiële paragraaf bij het Kwaliteitskader Huisvesting Basisonderwijs, doorrekening BDB, maart 2014.

De afgelopen jaren was het in sommige gevallen mogelijk om binnen normvergoeding of binnen de normvergoeding met beperkte toeslag projecten te realiseren. Dit omdat aannemers vanwege de marktwerking zeer scherp inschreven, soms tot 15% tot 25% onder de werkelijke prijzen. Dit is echter niet meer de actualiteit en we zien zelfs de afgelopen maanden de prijzen hard omhoog gaan. Naast stijging van de materiaalprijzen zien we dat veel aannemers onvoldoende capaciteit hebben voor calculatie en uitvoering en soms niet willen deelnemen aan aanbestedingen.

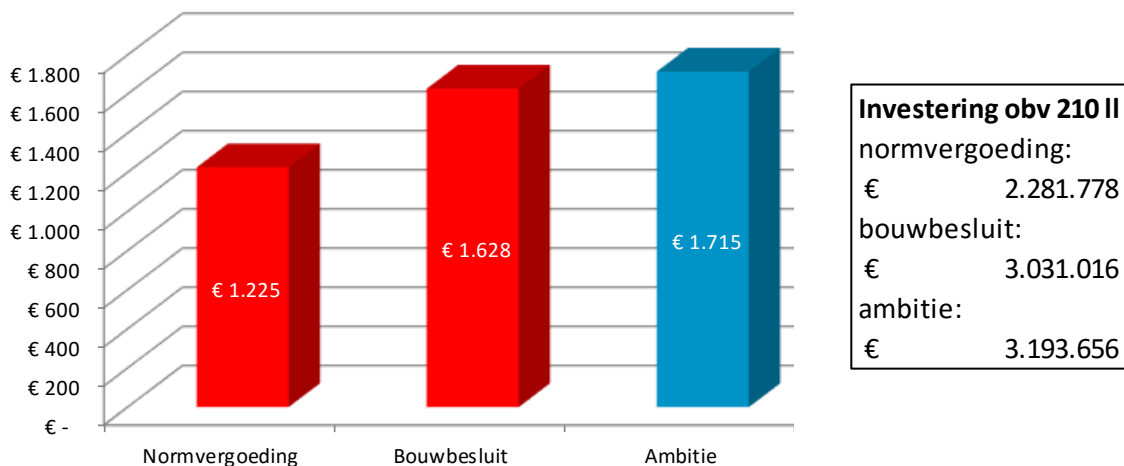
De BDB geeft ook de marktconjunctuur weer middels een indicator. Deze is aan onderstaande grafiek toegevoegd. Mede vanwege de gunstige aanbestedingsmarkt/marktindicator was het tot 2012 mogelijk om voor de VNG-norm te bouwen. De marktindicator geeft nu nog een kleine besparing aan (5% voor het tweede kwartaal 2016), maar loopt snel op. Andere indicatoren en huidige resultaten van aanbestedingen geven aan dat de indicator inmiddels niet meer negatief is. Echter, duidelijk is dat de VNG-norm steeds meer afwijkt van de feitelijke kosten om een schoolgebouw conform Bouwbesluit te realiseren.



Grafiek 5 - Ontwikkeling investeringskosten onderwijshuisvesting

5.2.3 Voorstel investeringskosten

In de voorgaande paragraaf zijn diverse aspecten die van invloed zijn op de investeringskosten benoemd. Een ander belangrijk aspect is het gewenste kwaliteitsniveau. Deze is in het geval van het Agnieten College nog niet vastgesteld. Dit bepaalt in belangrijke mate de investeringskosten. Hogere kwaliteit leidt tot hogere investeringskosten en kan in sommige gevallen leiden tot lagere exploitatiekosten. Grafiek 6 geeft een overzicht van een drietal investeringsniveaus. In de kolommen zijn de investeringskosten inclusief btw per vierkante meter weergegeven; rechts naast de kolommen is de totale investeringssom inclusief btw weergegeven op basis van 210 leerlingen.



Grafiek 6 - Investeringsniveaus

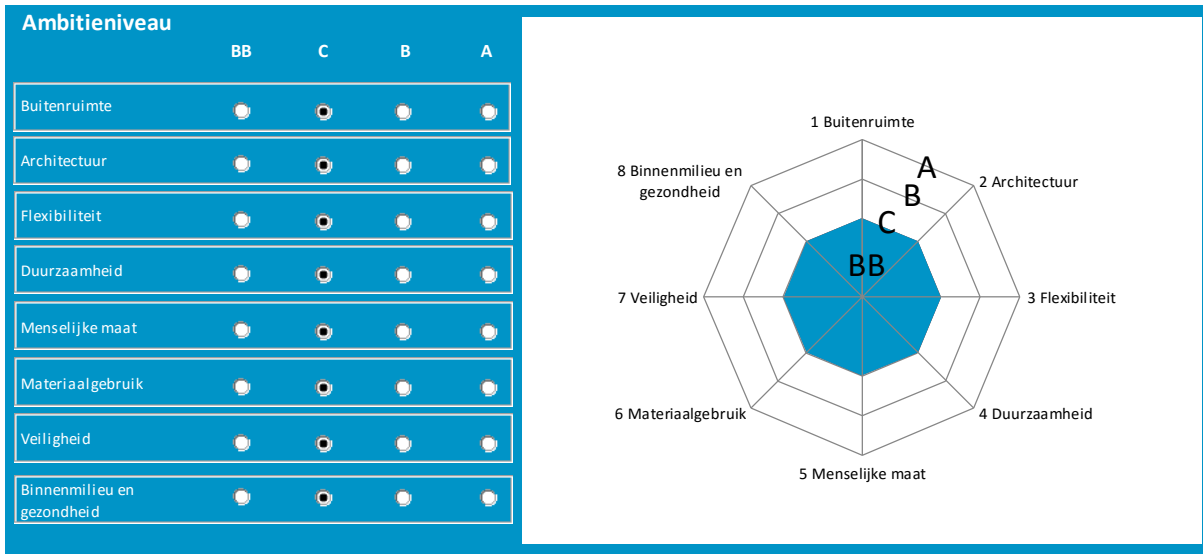
Toelichting:

1. Normvergoeding: de normvergoeding is gebaseerd op nieuwbouw voor 210 leerlingen en 1.862 m² bruto vloeroppervlak, prijspeil 2016.
2. Bouwbesluit: deze investeringskosten zijn gebaseerd op realisatie van een schoolgebouw dat voldoet aan de eisen van het huidige bouwbesluit en de kenmerken van een sober en doelmatig schoolgebouw (prijspeil oktober 2016) op basis van kengetallen ICSadviseurs. Dit is exclusief



eventuele grondkosten, sloopkosten, inrichting en inventaris, tijdelijke huisvesting en verhuiskosten. De geraamde kosten hebben in dit stadium een bandbreedte van +/- 15%. De geraamde investeringskosten liggen iets lager dan de BDB cijfers uit paragraaf 5.2.2.

3. Ambitie WOC Campus: deze investeringskosten zijn gebaseerd op onderstaande figuur. Hierin is als fictieve ambitie een iets hogere kwaliteit aangegeven dan het Bouwbesluit. Deze kwaliteit ligt in lijn met de kwaliteit die past bij de andere kredieten die zijn vastgesteld voor de WOC Campus. Dit is exclusief eventuele grondkosten, sloopkosten, inrichting en inventaris, tijdelijke huisvesting en verhuiskosten. De geraamde kosten hebben in dit stadium een bandbreedte van +/- 15%.



Afbeelding 4 - aannname ambitieniveau WOC Campus

5.3 Inbreng Agnieten College

Het Agnieten College Nieuwleusen/Stichting Agnieten College/De Boog heeft geen financiële mogelijkheden om te investeren in nieuwbouw. Hierbij komt dat zij dit wettelijk gezien ook niet mag. Wel wil het Agnieten College meedenken hoe zij vanuit de (huidige) exploitatie een bijdrage kan leveren aan de realisatie/exploitatie van de WOC Campus en haar eigen gebouwdeel:

- In het verleden heeft het Agnieten College investeringen gedaan in haar huidige gebouw middels een verbouw en aanpassing van de ICT-infrastructuur. Deze investeringen zijn nog niet geheel afgeschreven. De boekwaarden zijn in tabel 5 weergegeven. Wanneer het Agnieten College het huidige gebouw overdraagt aan de gemeente zal zij dit verlies (resterende boekwaarde) voor haar rekening nemen.

Boekwaarden huidige gebouw voor Agnieten College		
	Investering	Boekwaarde
Verbouwingen	€ 272.550	€ 151.717
ICT-infrastructuur	€ 10.660	€ 2.132
Totaal	€ 283.210	€ 153.849

Tabel 5 - Boekwaarden huidige gebouw (voor Agnieten College)

- Daarnaast kan het Agnieten College de exploitatievergoeding die zij ontvangt inbrengen ter dekking van de exploitatielasten en de eventuele extra investeringen bovenop het niveau Bouwbesluit 2015, mits deze een gunstige invloed op de exploitatie hebben.
- Het Agnieten College gaat er vanuit dat bij nieuwbouw op de Campus haar inkomsten voor verhuur aan derden vervallen. Dit betreft met name de verhuur van de gymzaal en de



lokalen. Deze verhuur kan wel door de stichting plaatsvinden, waarmee het ten gunste van de exploitatie van de Campus komt (in 2015 was dit circa € 2.200,-).

- Het Agnieten College is van mening dat bij een nieuw gebouw ook nieuwe inrichting hoort. De school zal de kosten hiervan voor haar rekening nemen. Hierbij valt te denken aan de kosten voor meubilair, ICT-infrastructuur en inrichting van het schoolplein. Op basis van kengetallen is een eerste grove inschatting gemaakt dat dit een investering van circa € 500.000,- - € 600.000,- zal zijn voor het Agnieten College.

6 Eigendom, beheer en exploitatie

6.1 Theoretisch kader

Eigendom, beheer en exploitatie worden vaak in één adem genoemd. In feite zijn het echter drie verschillende grootheden in het hebben en gebruiken van een gebouw, die wel zeer nauw met elkaar verbonden zijn. De keuze voor een bepaalde strategie ten aanzien van eigendom heeft bijvoorbeeld implicaties op de uitwerking van het verdelen van verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer van de WOC Campus.

Aan **eigendom** zijn rechten en plichten verbonden voor de eigenaar. Zo vertegenwoordigt het gebouw een waarde die de eigenaar toekomt. Anderzijds kent het eigendom risico's en (wettelijke) plichten. De eigenaar is verplicht belastingen en heffingen te voldoen en is verantwoordelijk voor een aantal huisvesting gerelateerde beheertaken. Deze zijn met name gericht op de instandhouding van het gebouw en het beheersen van de (exploitatie)risico's verbonden aan het bezit.

Beheer gaat over taken en verantwoordelijkheden van de WOC Campus ten behoeve van het gebruik functioneel te houden. Dit gaat vooral om gebruik gerelateerde taken en verantwoordelijkheden.

De **exploitatie** van de WOC Campus betreft het samenspel van eigendom en gebruik. De exploitatie is in feite de financiële vertaling van de uitgangspunten, die zijn gehanteerd voor het eigendom en de financiering daarvan en de afspraken die zijn gemaakt omtrent beheer.

6.2 Eigendom

Ten aanzien van het eigendom van scholen zijn op hoofdlijnen drie eigendomsvarianten mogelijk. Deze varianten zijn hierna kort beschreven:

1. Juridisch eigendom bevoegd gezag en economisch claimrecht gemeente;
2. Volledig eigendom gemeente;
3. Volledig eigendom bevoegd gezag (verval economisch claimrecht gemeente).

6.2.1 Variant 1: juridisch eigendom bevoegd gezag - economisch claimrecht gemeente

In de traditionele situaties ter realisatie van een voorziening in de onderwijshuisvesting geldt, op basis van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), dat het bevoegd gezag (hier: Stichting Agnieten College/De Boog) normaliter optreedt als bouwheer en vervolgens de (juridische) eigendom van de gerealiseerde onderwijsvoorziening verkrijgt.

Het bevoegd gezag is in de registers ingeschreven als eigenaar. De gemeente verkrijgt (als financier van de onderwijsvoorziening) het economisch claimrecht op de voorziening. Dit laatste betekent - samengevat - dat de onderwijsvoorziening in eigendom terugvalt aan de gemeente aan het einde van het gebruik van de voorziening voor onderwijsdoeleinden. Dat is zo in de WVO geregeld en ook te verklaren vanuit de gedachte dat de voorziening met overheidsmiddelen wordt bekostigd. Het bevoegd gezag kan niet zonder toestemming vervreemden of bezwaren. Deze situatie wordt op dit moment in de gemeente Dalfsen gevolgd, voor zowel voortgezet als primair onderwijs.

Indien deze situatie wordt toegepast voor de huisvesting van het Agnieten College op de WOC Campus, betekent dit dat er mogelijk een Vereniging van Eigenaren (VvE) moet worden opgericht. Dit is het geval wanneer het Agnieten College in één gebouw wordt gehuisvest met andere functies, bijvoorbeeld de sporthal.



6.2.2 Variant 2: volledig eigendom gemeente

In deze variant ligt het volledige eigendom van de school (juridisch eigen en economisch claimrecht) bij de gemeente Dalfsen en draagt zij daarbij de verantwoordelijkheden die behoren bij het eigendom. Uitgangspunt hierbij is de overdracht van het juridisch eigendom van de schoolbesturen richting de gemeente. Hiermee komt zowel de economische als juridische eigendom van de onderwijsruimten 'in één hand' bij de gemeente Dalfsen. De afspraken over gebruik, verantwoordelijkheden en beheer worden vastgelegd in een ingebruikgevingsovereenkomst. In het bijzonder dient ervoor gezorgd te worden dat de exploitatievergoedingen aansluiten bij de verantwoordelijkheden die bij eigenaar en gebruiker horen. Vanuit dat oogpunt is het noodzakelijk dat de gemeente afspraken hierover met de schoolbesturen in de ingebruikgevingsovereenkomst vastlegt, waarin specifieke afspraken in het kader van onderwijswetgeving worden vastgelegd.

6.2.3 Variant 3: volledig eigendom bevoegd gezag

Deze variant houdt in dat de gemeente het economisch claimrecht laat vervallen en het schoolbestuur volledig eigenaar wordt. In feite is dit een vorm van doordecentralisatie. Doordecentralisatie houdt in dat de gemeente de verantwoordelijkheid die zij heeft te voorzien in adequate huisvesting voor het voortgezet onderwijs overdraagt aan het bevoegd gezag. In de wet is aangegeven dat de gemeenteraad met het bevoegd gezag kan overeenkomen dat, onder de door de gemeenteraad vast te stellen voorwaarden, de gemeenteraad aan het bevoegd gezag een jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten verschaft. Van belang is dat beide partijen (gemeente en bevoegd gezag) hiermee moeten instemmen. Het schoolbestuur verkrijgt het volledig eigendom en is daarmee risicodragend. De gemeente behoudt echter haar verplichting op grond van de wet ten aanzien van het voorzien in onderwijshuisvesting mocht het schoolbestuur als eigenaar in de problemen komen. Gelden voor realisatie dienen vanuit de gemeente te komen. Consequentie van deze variant is dat de gemeente haar grip verliest op de onderwijsvoorziening en de locatie door het verlies van het economisch claimrecht. Wel behoudt de gemeente enig risico als verantwoordelijke voor onderwijshuisvesting.

6.2.4 Aanbeveling eigendom

In het kader van de ontwikkeling van de WOC Campus lijkt doordecentralisatie niet het meest voor de hand liggend. Doordecentralisatie van de onderwijshuisvestingstaak van de gemeente aan de schoolbesturen bemoeilijkt een meer geïntegreerde aanpak op accommodatie- en vastgoedbeleid. Daarnaast hebben de gemeente Dalfsen en het Agnieten College beide aangegeven (voor deze locatie) geen voorstander te zijn van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting.

Wat overblijft zijn de varianten 1 en 2 waarbij de gemeente geheel (economisch en juridisch) of gedeeltelijk (juridisch claimrecht) eigenaar is van het gebouw. Gezien de ontwikkeling van de Campus en de stichting die voor het beheer hiervan wordt opgericht zien wij geen noodzaak af te wijken van de oorspronkelijke (traditionele) situatie. Wij adviseren voor het eigendom van de school bij realisatie van het Agnieten College op de WOC Campus te kiezen voor variant 1: juridisch eigendom bevoegd gezag en economisch claimrecht gemeente. Hierdoor:

- wordt geen onderscheid gemaakt ten opzichte van andere scholen binnen de gemeente;
- kan de school met de beheerstichting afspraken maken over de uitvoering van het beheer (inclusief onderhoud) en de exploitatie;
- de gemeente behoudt het economisch claimrecht en houdt daarmee ook in de toekomst grip op de huisvesting binnen de WOC Campus.



6.3 Beheer

Het totale beheer is een set van taken en verantwoordelijkheden waarover de participanten (eigenaar en kernpartners) afspraken maken, hetzij overeengekomen in een huurcontract of gebruikersovereenkomst, hetzij in een beheer- of exploitatieovereenkomst. Dit is afhankelijk van de eigendomsvorm die wordt gekozen.

Beheer is gericht op het mogelijk maken van effectief gebruik van de WOC Campus en vormt een dynamisch proces. Samenvattend valt het beheer uiteen in drie onderdelen:

- Technisch beheer: gericht op grote van het gebouw en terrein.
- Facilitair beheer: gericht op aspecten als klein onderhoud, beveiliging, schoonmaak, catering, post, logistiek, afval en dagelijks roosterbeheer et cetera.
- Programma beheer: gericht op alle inhoudelijke/samenwerkingsactiviteiten binnen de WOC Campus en het verhuren van ruimten.

6.3.1 Uitgangspunten Agnieten College

Het Agnieten College ziet veel voordelen voor gezamenlijk beheer van de WOC Campus. Door gezamenlijk beheer kan schaalvoordeel behaald worden, zowel in inhoudelijke samenwerking als in kosten en ruimtegebruik. Het Agnieten College heeft ten aanzien van het technisch en facilitair beheer (en exploitatie) een aantal uitgangspunten geformuleerd die wat hen betreft kunnen gelden voor het nieuwe schoolgebouw (en de andere gebouwen op de WOC Campus):

- De beheerstichting kan het beheer organiseren en uit (laten) voeren voor de school op basis van vooraf (gezamenlijk) geformuleerde uitgangspunten en kaders;
- Hierbij wordt rekening gehouden met / worden oplossingen gezocht voor het beheerpersoneel dat in de huidige situatie bij het Agnieten College werkzaam is (bijvoorbeeld conciërge en schoonmaakster);
- Verrekening van de beheer-/exploitatiekosten op basis van werkelijke kosten. Het Agnieten College betaalt een voorschot, verrekening vindt plaats aan het eind van het jaar.
- Alle gebruikruimten (met uitzondering van kantoren) van de school mogen, buiten gebruik door de school, verhuurd worden door de stichting. De opbrengsten hiervan ontvangt de stichting en komen ten gunste van het beheer van het gebouw/WOC Campus. Nadere afspraken kunnen gemaakt worden over een (eventuele) kleine compensatie voor de school voor gebruik van middelen.
- Bij multifunctioneel gebruik kunnen de beheer-/exploitatiekosten verdeeld worden naar rato op basis van m² of gebruik.

De uitgangspunten van het Agnieten College liggen in lijn met de ideeën ten aanzien van het oprichten van een stichting voor het beheer van de WOC Campus.

6.3.2 Advies beheer

Belangrijk is de afspraken en uitgangspunten ten aanzien van het beheer van de school goed te borgen. Er dienen duidelijk afspraken gemaakt te worden over de demarcatie van taken en verantwoordelijkheden hierin voor het Agnieten College en de beheerstichting. Hierin dienen ook de uitgangspunten voor de exploitatie meegenomen te worden (kosten en opbrengsten). Wij adviseren in de volgende fase een uitgewerkt beheer- en exploitatieplan op te stellen. Deze kan dan als basis dienen voor de beheerovereenkomst tussen het Agnieten College en de beheerstichting.

6.4 Exploitatie

In deze paragraaf is de exploitatievergoeding voor het Agnieten College in beeld gebracht en vergeleken met een indicatieve exploitatieraming voor nieuwbouw. Daarnaast zijn enkele investerings- en exploitatiescenario's uitgewerkt.



Het Agnieten College ontvangt op basis van het leerlingenaantal bij de integrale leerlingentelling op 1 oktober een exploitatievergoeding per leerling. Onderdelen van deze exploitatievergoeding zijn schoonmaak, onderhoud en energie en water. In de tabel 6 is de exploitatievergoedingen op basis van 210 leerlingen, prijspeil 2016, weergegeven. Hieruit blijkt dat het Agnieten College circa € 58,- inclusief btw per vierkante meter (uitgaande van de normatieve omvang) beschikbaar heeft voor instandhouding en onderhoud.

Overzicht exploitatie		I	II	IIIa*	I+II+IIIa
bedrag per leerling	# lln	schoonmaak	onderhoud	energie en water	totaal exploitatie
Vaste voet		€ -	€ 17.078	€ -	€ 17.078
Onderbouw	131	€ 25.883	€ 19.561	€ 14.633	€ 60.077
Toeslag LWOO onderbouw	19	€ 83	€ 316	€ 731	€ 1.130
VMBO-T, HAVO, VWO	79	€ 12.900	€ 9.537	€ 7.362	€ 29.799
Toeslag LWOO bovenbouw	1	€ 4	€ 17	€ 38	€ 59
Totaalbedrag	210	€ 38.870	€ 46.508	€ 22.764	€ 108.143
Idem in € / m ² **		€ 20,88	€ 24,98	€ 12,23	€ 58,09

Tabel 6 - Exploitatievergoeding o.b.v. 210 leerlingen

6.5 Gemeentefonds

Voor de aanwezigheid van het Agnieten College in de gemeente Dalfsen ontvangt de gemeente een rijksvergoeding van circa € 85.000,- per jaar, gebaseerd op een leerlingenaantal van 210 leerlingen. Dit zijn niet-geormerkte gelden.

7 Conclusies en aanbevelingen

Samengevat concluderen wij op basis van voorliggend rapport:

Samenwerkingskansen en huisvestingsbehoefte

- Het Agnieten College ziet grote meerwaarde in nieuwe huisvesting op de WOC Campus. Zowel ten aanzien van het realiseren van een toekomstbestendig onderwijsgebouw dat aansluit bij het huidige en toekomstige onderwijs als ten aanzien van inhoudelijke en ruimtelijke samenwerking met de andere partners op de Campus.
- Het Agnieten College ziet ruimtelijke samenwerkingskansen ten aanzien van onder andere sporthal, kantine, bibliotheek, lokalen en vergaderfaciliteiten.
- Door geen eigen gymzaal te realiseren maar gebruik van de sporthal op de Campus wordt circa €700.000 'bespaard'.
- Op basis van de geanalyseerde prognoses, werkelijke situatie en ambitie van het Agnieten College is een leerlingenaantal van 210 leerlingen een realistisch uitgangspunt.
- Op basis van 210 leerlingen is de normatieve ruimtebehoefte 1.862 vierkante meter bruto vloeroppervlak.

Locatiekeuze, invulling eventueel vrijkomende locatie en bestemmingsplan

- De locatiekeuze (binnen de WOC Campus) is nog niet definitief gemaakt, maar gekeken wordt naar flexibele invulling, waarbij de eerste voorkeur is om deze te koppelen aan de te realiseren sporthal.
- Het vereist een bestemmingsplanwijziging, maar woningbouw op de vrijvallende, huidige, locatie is mogelijk. De eventuele opbrengsten van de vrijkomende locatie komen in de grondexploitatie van de gemeente en vormen geen dekking voor de financiering van de nieuwbouw.

Financiële haalbaarheid

- Het is een wettelijke taak van de gemeente te zorgen voor adequate onderwijshuisvesting. De kosten voor nieuwbouw vallen onder de wettelijke taak van de gemeente. Het is voor onderwijsinstellingen niet toegestaan te investeren in nieuwbouw.
- Wij adviseren voor het Agnieten College een investeringsniveau dat in lijn is met de kwaliteit die past bij de andere functies op de WOC Campus. De investeringskosten bedragen dan € 3.193.656,- inclusief btw. De kwaliteitsambitie voor de andere kredieten die reeds zijn vastgesteld voor de WOC Campus (sport en Kulturhus) ligt iets hoger dan het bouwbesluit. Geconcludeerd is dat de normkostenvergoeding voor onderwijs niet meer aansluit bij de werkelijke kosten van nieuwbouw van een onderwijsgebouw dat voldoet aan het bouwbesluit. De door ICSadviseurs geraamde investeringskosten op basis van het bouwbesluit bedragen € 3.031.016,- inclusief btw; de normkostenvergoeding is € 2.281.778,- inclusief btw.
- Voor de 'Grote Projecten' vraagt de gemeente een eigen inbreng van partijen van 25% van de investeringskosten. Zoals hiervoor benoemd is het voor het Agnieten College (wettelijk) niet mogelijk in nieuwbouw te investeren. Wel kunnen zij het volgende bijdragen:
 - Afboeken boekwaarden huidige gebouw: € 153.849,-
 - Investering nieuwe inventaris: € 500.000,- -- € 600.000,-

Eigendom, beheer en exploitatie

- Gezien de ontwikkeling van de Campus en de stichting die voor het beheer hiervan wordt opgericht, zien wij geen noodzaak af te wijken van de oorspronkelijke (traditionele) situatie. Wij adviseren voor het eigendom van de school bij de realisatie van het Agnieten



College op de WOC Campus ervoor te kiezen het juridisch eigendom bij het bevoegd gezag te leggen en het economisch claimrecht bij de gemeente. Hierdoor:

- wordt geen onderscheid gemaakt ten opzichte van andere scholen binnen de gemeente;
 - kan de school met de beheerstichting afspraken maken over de uitvoering van het beheer (inclusief onderhoud) en de exploitatie;
 - de gemeente behoudt het economisch claimrecht en houdt daarmee ook in de toekomst grip op de huisvesting binnen de WOC Campus.
- Het Agnieten College kan jaarlijks circa € 108.000,- (exploitatievergoeding) inbrengen voor de exploitatie van het gebouw.
 - Belangrijk is de afspraken en uitgangspunten ten aanzien van het beheer van de school goed te borgen. Er dienen duidelijk afspraken gemaakt te worden over de demarcatie van taken en verantwoordelijkheden hierin voor het Agnieten College en de beheerstichting. Hierin dienen ook de uitgangspunten voor de exploitatie meegenomen te worden (kosten en opbrengsten). Wij adviseren in de volgende fase een uitgewerkt beheer- en exploitatieplan op te stellen. Deze kan dan als basis dienen voor de beheerovereenkomst tussen het Agnieten College en de beheerstichting.



Bijlage 1 - Wettelijke bepalingen onderwijshuisvesting

Wettelijke taken gemeente

Op 1 januari 1997 heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeente. Vanaf deze decentralisatie ligt de zorgplicht voor onderwijshuisvesting bij de gemeente. Deze zorgplicht van de gemeente is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op Voortgezet Onderwijs en Wet op de Expertise Centra. De wettelijke zorgplicht houdt in dat de gemeente dient te zorgen voor:

- adequate huisvesting van alle leerlingen van die scholen, die op het grondgebied van de betreffende gemeente zijn gelegen;
- het vergoeden van de eerste aanschaf van onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair.

Om aan deze wettelijke zorgplicht te voldoen is vastgelegd dat de Raad bij verordening een regeling moet vaststellen waarin onder andere de volgende zaken zijn opgenomen:

- op welke voorzieningen schoolbesturen aanspraak kunnen maken (bijvoorbeeld uitbreiding);
- welke procedures gevolgd moeten worden om een voorziening aan te vragen en te beoordelen;
- op basis van welke criteria de aanvragen worden getoetst (bijvoorbeeld aantal leerlingen);
- de hoogte van de budgetten voor de voorzieningen.

De gemeente Dalfsen heeft dit vastgelegd in de ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de gemeente Dalfsen’ welke per 1 februari 2015 in werking is getreden.

Verder is wettelijk vastgelegd dat de gemeente en de schoolbesturen jaarlijks overleg voeren over onder andere onderwijshuisvestingsbeleid. Dit overleg wordt (meestal) het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) genoemd.

Wettelijke taken schoolbesturen

Schoolbesturen hebben ten aanzien van de huisvesting de instandhoudingsplicht. Dit betekent dat scholen verplicht zijn het gebouw ‘behoorlijk te gebruiken en onderhouden’. In 2005 zijn de scholen voor het voortgezet onderwijs verantwoordelijk geworden voor het uitvoeren van onderhoud en aanpassingen aan de buitenkant, dit wordt via de lumpsumvergoeding gecompenseerd (sinds 1 januari 2015 geldt dit ook voor primair onderwijs). Hiermee zijn de schoolbesturen verantwoordelijk geworden voor al het onderhoud en aanpassingen aan schoolgebouwen.

Schoolbesturen zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de overige taken rondom de instandhouding van het schoolgebouw. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan schoonmaak en beheer.

Taakverdeling onderwijshuisvesting	
Gemeente:	Schoolbestuur:
Uitbreiding	Materiële instandhouding
(Vervangende) nieuwbouw	Onderhoud
Eerste inrichting / onderwijsleerpakket	Aanpassingen

Tabel - Samenvatting taakverdeling onderwijshuisvesting



Doordecentralisatie

Alle of een deel van de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de gemeente kunnen in overleg met één, meerdere of alle schoolbesturen, eventueel gedifferentieerd naar onderwijssoort, worden door-gedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Hiervoor worden dan separate afspraken vastgelegd in convenanten, waarin de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de bijbehorende geldstromen worden geregeld. Doordecentralisatie kan niet eenzijdig worden opgelegd door de gemeente, noch door een schoolbestuur worden afgedwongen.

De gemeente Dalfsen voert momenteel, samen met de schoolbesturen, een onderzoek naar doordecentralisatie uit. De uitkomsten hiervan worden in december 2016 verwacht.

Omdat gemeenten steeds vaker een regierol op maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorend vastgoed voeren, worden veelal onderwijshuisvestingsplannen meer geïntegreerd in breder gemeentelijk voorzieningen-, accommodatie- en vastgoedbeleid. Veelal is dan de onderwijshuisvesting het vertrekpunt, omdat dit een wettelijke taak is van de gemeente en worden daarbij in meer of mindere mate de voorzieningen, de accommodaties en het vastgoed voor sport, cultuur, zorg en welzijn betrokken. Eventuele doordecentralisatie van de onderwijshuisvestingstaak van de gemeente aan de schoolbesturen bemoeilijkt evenwel een meer geïntegreerde aanpak op accommodatie- en vastgoedbeleid.

Bekostiging

Bekostiging taken gemeente

Sinds de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar de gemeenten is overgedragen, ontvangt de gemeente middelen in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Op basis van dertien maatstaven wordt de zogenoemde Uitkering Educatie bepaald, waaronder ook onderwijshuisvesting valt. Het bedrag dat de gemeente in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangt is niet geormerkt. Dit betekent dat deze middelen vrij mogen worden ingezet. Bij analyses op landelijk niveau wordt soms gebruik gemaakt van berekeningen op basis van het zogenoemde 'fictief budget', dat is het bedrag dat aan het Gemeentefonds voor deze taken is toegevoegd inclusief de latere doorwerking daarop van algemene aanpassingen in het Gemeentefonds als gevolg van bijvoorbeeld volume- en prijsontwikkelingen. Dit wordt soms ook bij gemeenten als leidraad bij doordecentralisatie-overeenkomsten gebruikt of bij het bepalen van de beschikbare middelen bij het opstellen van een integraal huisvestingsplan.

De onderwijswetten verplichten het college om jaarlijks een bekostigingsplafond vast te stellen. Het bekostigingsplafond is het bedrag dat het college jaarlijks beschikbaar stelt voor het bekostigen van de Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, zoals beschreven in de verordening. Als het bedrag niet toereikend is voor alle aanvragen, is het noodzakelijk prioriteiten te stellen. De wijze waarop de prioriteiten worden gesteld, is eveneens opgenomen in de verordening. De raad dient vervolgens het bedrag dat in de begroting is opgenomen voor onderwijshuisvesting vast te stellen.

Bekostiging taken schoolbesturen

De schoolbesturen ontvangen op basis van het aantal leerlingen van het Rijk een zogenaamde lumpsumvergoeding om tal van taken uit te kunnen voeren. Een van deze taken betreft de materiële instandhouding. Op basis van het aantal leerlingen is het mogelijk om de precieze vergoeding voor de materiële instandhouding te bepalen. De verdeling van de lumpsumvergoeding over de verschillende taken is de vrijheid van het schoolbestuur. Het is echter wettelijk niet toegestaan om middelen van de lumpsumvergoeding aan te wenden voor de huisvesting anders dan waarvoor ze bedoeld zijn. Schoolbesturen mogen niet met middelen van de lumpsumvergoeding investeren in bijvoorbeeld een gebouwuitbreiding⁶. De landelijke praktijk laat zien dat veel schoolbesturen niet uitkomen met de vergoeding voor de materiële instandhouding. Vooral de vergoedingen voor energie en beheer verhouden zich vaak niet met de werkelijke kosten.

⁶ Bron: Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)

