

Schoolgebouwen in Oost Groningen

Gemeente nog steeds probleemeigenaar

Dirk Koostra

De meest recente ontwikkeling op het gebied van onderwijshuisvesting is het advies van de Onderwijsraad om de sluitingsnorm te verhogen van 23 naar 100 leerlingen. Het is begrijpelijk dat dit protesten oproept. Deze wijziging heeft landelijke impact maar raakt ook zeker Oost Groningen. Er is echter meer aan de hand. Eerder hebben de PO Raad en de Rijksbouwmeester al geconstateerd dat de bekostigingssystematiek voor de huisvesting van primair onderwijs niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. Vanuit die gedachte wordt een promotieonderzoek gedaan naar de mogelijkheden om te komen tot een nieuwe bekostigingssystematiek voor de huisvesting van primair onderwijs. Deze bijdrage is gebaseerd op één van de deelonderzoeken van het promotieonderzoek.

Uit de brief die de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 29 mei 2013 schreef aan de Tweede kamer blijkt dat in het hele land de komende jaren rekening moet worden gehouden met dalende leerlingaantallen. Die daling zal tot 2020 gemiddeld 9 procent bedragen er zullen ook gebieden zijn waar een daling van meer dan 30 procent wordt verwacht.

De regio waar dit onderzoek zich op richt zal niet te maken krijgen met de grootste dalingen in leerlingaantallen. Toch is het interessant om juist Oost Groningen tegen het licht te houden. Redenen hiervoor zijn onder meer de betrokkenheid van de Hanzehogeschool bij diverse onderzoeken naar de gevolgen van de demografische ontwikkelingen in het gebied en de veronderstelling dat juist in deze regio scholen al op dit moment wel eens een overmaat zouden kunnen hebben.

Waar schoolgebouwen moeten sluiten ontstaat ook voor de gemeente als economisch eigenaar een probleem. Er komt immers een gebouw vrij dat boekhoudkundig nog een zekere waarde vertegenwoordigd en waarbij in een aantal gevallen wellicht zelfs fors in is geïnvesteerd. Het is maar de vraag of een gemeente dergelijke gebouwen kan verkopen zonder een verlies te moeten nemen.

Het betreffende gebied is afgebakend als één van de 40 COROP-gebieden waarin Nederland is onderverdeeld. Een dergelijk gebied is een regionaal niveau tussen provincies en gemeenten in. Oost Groningen wordt daarin aangeduid als COROP 1 en bestaat uit een achttal gemeenten: Stadskanaal, Oldambt, Bellingwedde, Menterwolde, Menterwolde, Pekela, Veendam en Vlagtwedde.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is tot stand gekomen in samenwerking met het kadaster. Op basis van deskresearch is in kaart gebracht welke schoolgebouwen in Oost Groningen concreet in gebruik waren. Vervolgens heeft het kadaster van de percelen en gebouwen op die adressen de beschikbare objectgegevens aangeleverd.

De gegevens van het kadaster bieden zicht op eigendomssituatie, omvang en bouwjaren van schoolgebouwen. Bron van de gegevens van het kadaster is de basisadministratie adressen en gebouwen, kortweg wel BAG genoemd. Hoewel de BAG informatie in eerste aanleg bij het kadaster is aangeleverd door de betrokken gemeenten komt het wel eens voor dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de daadwerkelijke oppervlakten en de gegevens uit de BAG.

Vervolgens is aan de betrokken schoolbesturen in de regio gevraagd om nadere informatie ten aanzien van de schoolgebouwen en het gebruik daarvan. Het gaat daarbij om de leerlingaantallen, de totale bruto vloeroppervlakte van de gebouwen en het aantal leslokalen. Dit is gedaan om op basis daarvan uitspraken te kunnen doen over benutting van de capaciteit van de onderwijsgebouwen.

Uiteindelijk zijn de gevraagde gegevens alleen van Scholengroep Opron ontvangen. Andere besturen hebben in de beschikbare tijd geen mogelijkheid gezien om de gevraagde gegevens te verzamelen. Een tweetal besturen verwees naar onderzoek van de Scholenbouwmeester, in het kader waarvan de gevraagde informatie reeds was verstrekt. De uitkomsten van het onderzoek van de Scholenbouwmeester zijn echter nog niet gepubliceerd, zodat ook niet op die wijze over de informatie kon worden beschikt.

Op basis van de gegevens van het kadaster kan een algemeen beeld worden geschetst van de eigendomssituatie en kan de verdeling van de bouwjaren van de schoolgebouwen worden weergegeven.

Met de gegevens die van Scholengroep Opron zijn verkregen is op basis van de totale bruto vloeroppervlakten en de leerlingaantallen berekend hoeveel vierkante meter men per leerling beschikbaar heeft. Tevens is het aantal leerlingen afgezet tegen het aantal beschikbare klaslokalen.

Eigendomssituatie

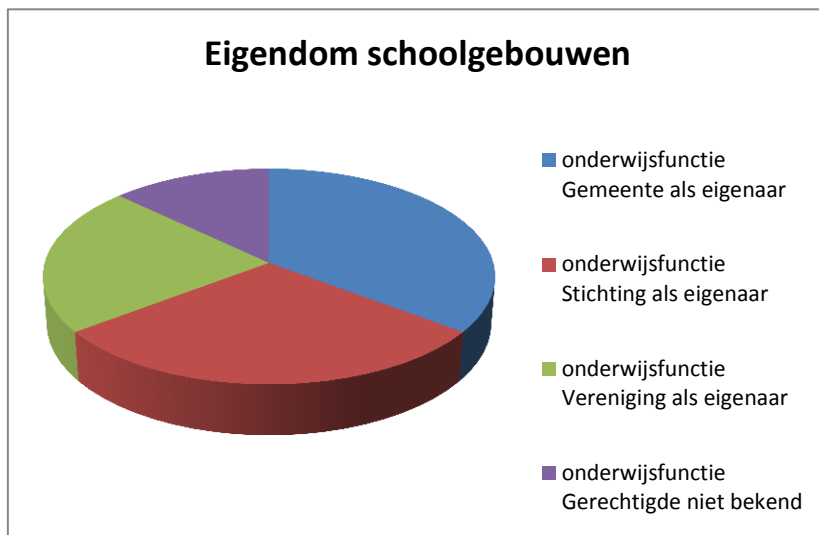
Grofweg vallen in Oost Groningen drie soorten gerechtigden tot de schoolgebouwen te onderscheiden. Dit zijn gemeenten zelf, stichtingen of verenigingen. Alle acht betrokken gemeenten bezitten vanuit die hoedanigheid schoolgebouwen.

De gemeente Oldambt, ontstaan uit de voormalige gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten, komt echter het meest voor in de categorie schoolgebouwen met een gemeente als eigenaar. Daarbij staat de voormalige gemeente voor het betreffende gebouw nog vermeld als eigenaar.

Eén schoolgebouw, dat van de speciale school voor Basisonderwijs De Baldakijn wordt door het kadaster niet genoemd als vereniging of stichting en valt om die reden buiten de hoofdcategorieën die hierboven werden onderscheiden.

De gegevens van het kadaster leverden tevens een categorie objecten op waarvoor in het geheel geen gerechtigde werd genoemd. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat laatstgenoemde categorie feitelijk uiteenvalt in eigendommen voor de drie overige categorieën.

Voor zover de huisvesting van het openbaar primair onderwijs niet in eigendom is van de betreffende gemeente is de eigendom in handen van een stichting. Ook de huisvesting van het katholieke basisonderwijs is in eigendom bij stichtingen. Het vastgoed voor het protestants-christelijk basisonderwijs is in eigendom bij verenigingen.



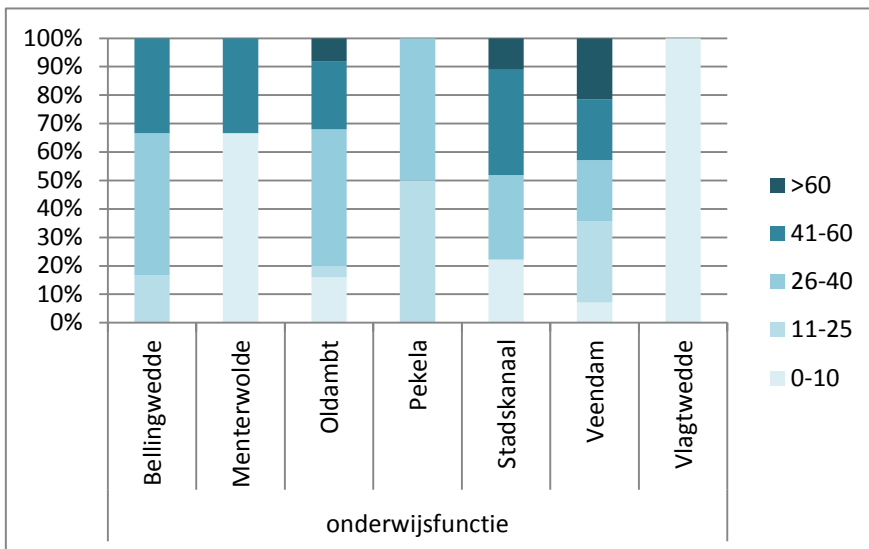
Figuur 1: verdeling hoedanigheid eigendommen schoolgebouwen

Bouwjaren

De BAG gegevens die het kadaster van de schoolgebouwen heeft verstrekt omvatten eveneens de bouwjaren. Een eerste blik op deze gegevens laat zien dat de schoolgebouwen momenteel die in Oost Groningen in gebruik zijn, gebouwd zijn tussen 1925 en 2012. Hier is de opmerking op zijn plaats dat in de BAG geen gegevens worden bijgehouden over eventuele renovaties.

Voor een nader inzicht zijn de bouwjaren ingedeeld in een vijftal categorieën. Per gemeente is vervolgens een beeld ontstaan van de opbouw van de portefeuille aan schoolgebouwen, hetgeen in figuur 2 is weergegeven.

De figuur laat een sterk wisselend beeld tussen de gemeenten zien. Opvallend is vooral dat volgens de gegevens van het kadaster de gemeente Vlagtwedde uitsluitend over gebouwen jonger dan tien jaar beschikt. In Menterwolde zien we twee uitersten: of de gebouwen zijn jonger dan 10 jaar of een gebouw is ouder dan 40 jaar een tussenweg is er niet.

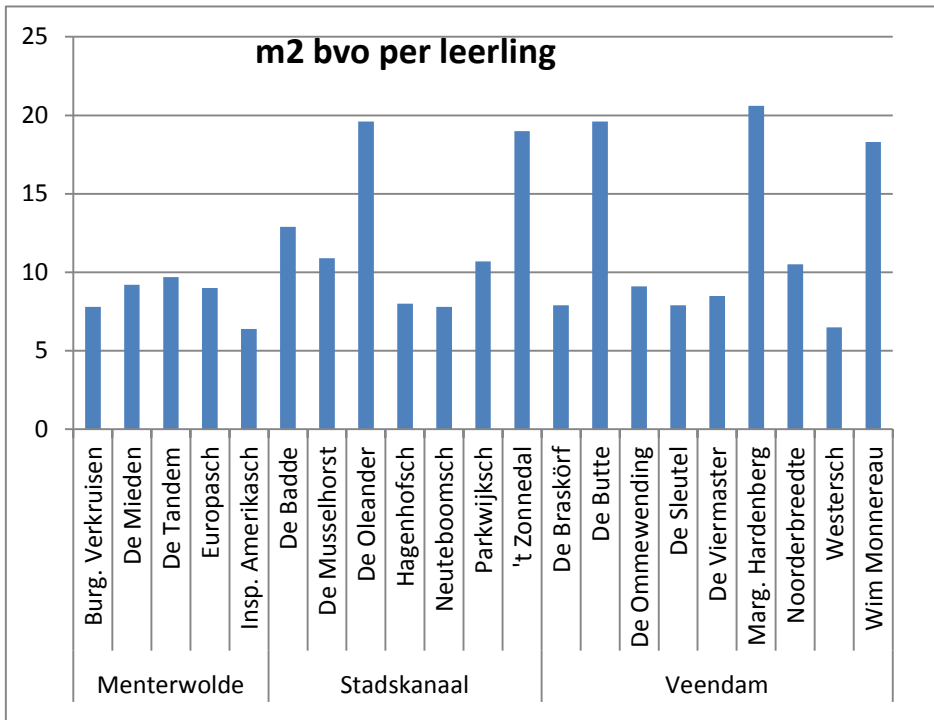


Figuur 2: Bouwjaren scholenportefeuille per gemeente

Gebouwen Opron

Zoals hierboven werd genoemd zijn van scholengroep Opron eigen gegevens ten aanzien van de oppervlakten van de gebouwen en de leerlingaantallen ontvangen. Deze scholengroep is verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs in Menterwolde, Stadskanaal en Veendam.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat de leerlingen van Opron minstens 6,4 m² bvo ter beschikking hebben. Het maximum bedraagt zelfs 20,6 m².

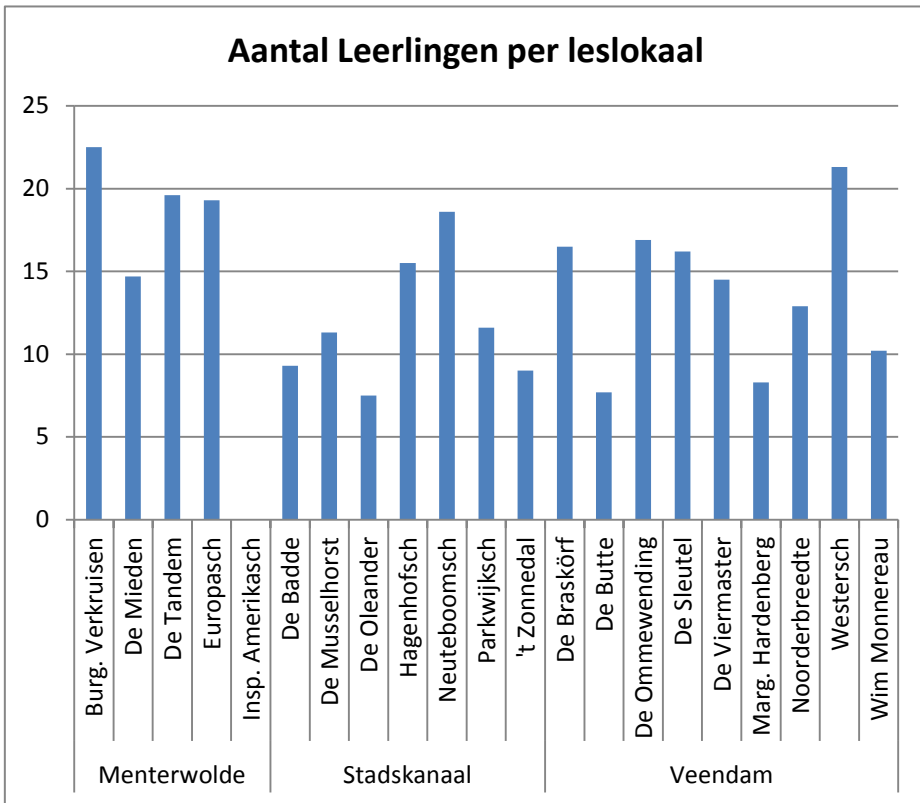


Figuur 3: Bruto vloeroppervlakte beschikbaar per leerling

Het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO schrijft voor dat in een schoolgebouw voor iedere leerling in het primair onderwijs ten minste 3,5 m² beschikbaar moet zijn met daarnaast een vaste voet van ten minste 70 m². Met die norm vergeleken lijken de scholen van Opron, voorzichtig uitgedrukt, ruim gehuisvest te zijn.

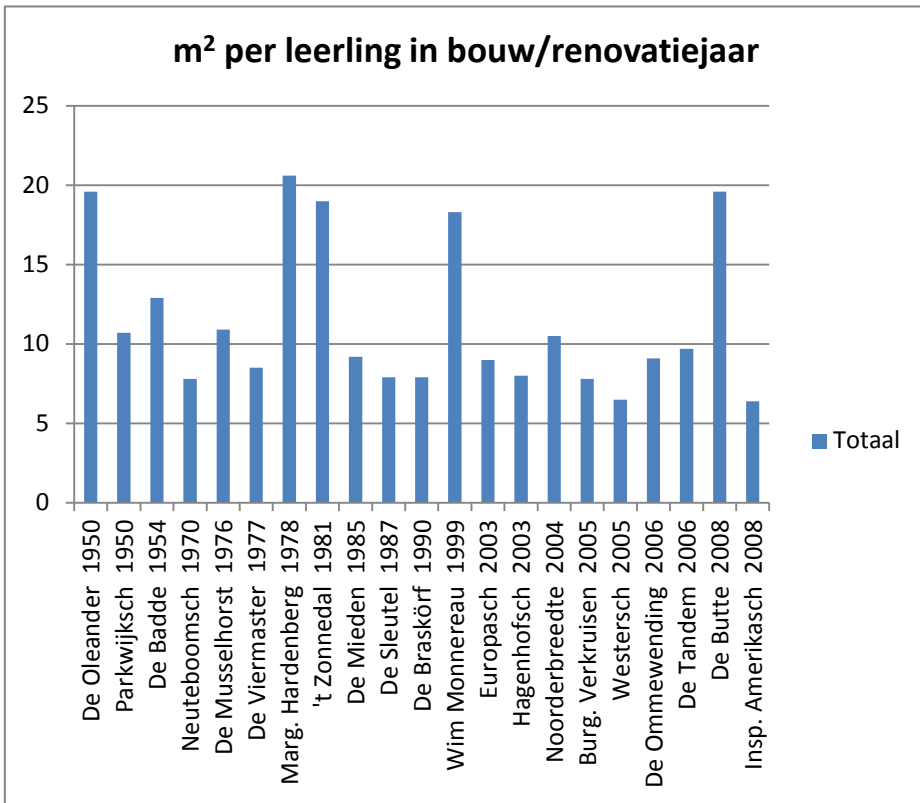
Een aantal schoolgebouwen laat forse uitschieters zien, zelfs naar de 20 vierkante meter per leerling. Mogelijk worden deze uitschieters veroorzaakt door het meetellen van een sportzaal of door dubbeltellingen. Uit de beschikbare gegevens zijn de uitschieters echter niet te verklaren.

Wanneer gekeken wordt naar het aantal leerlingen per leslokaal geeft dat een wat ander beeld. Er zijn immers meer scholen met een relatief laag aantal leerlingen per lokaal dan scholen met de grootste oppervlakte per leerling. Waar echter wel een norm bestaat voor de minimale oppervlakte die er voor een leerling beschikbaar moet zijn, bestaan er geen wettelijke eisen ten aanzien van de bezetting van een lokaal. Figuur 4 geeft wel aan dat er doorgaans geen grote drukte heerst in de leslokalen.



Figuur 4: Gemiddelde bezetting per leslokaal

Vanuit het vermoeden dat de royale beschikbare oppervlakte per leerling is ontstaan door afnemende leerlingaantallen in de loop van de jaren werd de veronderstelling gevoed dat dan juist in de oudere schoolgebouwen sprake zou moeten zijn van forse oppervlakten per leerling. In figuur 5 is om die reden een combinatie gemaakt met de bouwjaren van de objecten.



Figuur 5: Beschikbare oppervlakte per leerling in combinatie met bouw/renovatiejaar schoolgebouw.

Sommige objecten zijn in de loop der jaren uitgebreid of gerenoveerd. In die gevallen is rekening gehouden met het jaartal van de laatste uitbreiding of renovatie. De tabel geeft een heel wisselend beeld te zien, waarbij ook voor een recentelijk aangepakt object (De Butte) een heel royale oppervlakte per leerling beschikbaar is. Het oorspronkelijke bouwjaar van deze school is echter 1884. De Wim Monnereauschool laat een soortgelijke uitschieter zien, deze school is oorspronkelijk gebouwd in 1975.

Hoewel het onderzoek zich daar niet op heeft gericht is er, op basis van de geraadpleegde gegevens van het kadaster en scholengroep Opron, reden om aan te nemen dat de gegevens / oppervlakten uit de BAG niet geheel stroken met de oppervlakten die bij het schoolbestuur zelf bekend zijn. De brutovloeroppervlakken zoals genoemd door het schoolbestuur wijken af van de oppervlakten die in de BAG worden genoemd.

Conclusie

Hiervoor hebben we gezien dat in de meeste gevallen schoolbesturen, in de vorm van een stichting of vereniging, eigenaar zijn van de schoolgebouwen. Hierbij moet er echter wel op worden gewezen dat dit slechts de juridische eigendom betreft. Op grond van art 110, lid 4 WPO komt het schoolgebouw op grond van het economisch claimrecht weer aan de gemeente toe zodra het object niet meer voor onderwijsdoeleinden wordt gebruikt. De eigendomssituatie doet daarom niets af aan het feit dat de gemeente probleemeigenaar is ten aanzien van de schoolgebouwen.

Uit de gegevens van het kadaster is inzichtelijk geworden uit welke bouwperioden schoolgebouwen in de regio stammen. Dit heeft een zeer wisselend beeld laten zien, er komen immers zeer recente bouwjaren voor maar ook gebouwen uit de twintiger jaren van de vorige eeuw.

Sommige gemeenten lijken op basis van deze gegevens een nieuwer scholenbestand te hebben dan andere gemeenten. Op basis van deze gegevens is echter geen inzicht verkregen over eventuele renovaties of uitbreidingen die mogelijk zijn gerealiseerd.

Met de beschikbare data is het zeker niet mogelijk geweest om voor de hele regio een representatieve koppeling te maken tussen bouwjaar en bezettingsgraad. De gegevens van scholengroep Opron laten zien dat er sprake lijkt te zijn van ruim bemeten schoolgebouwen. Dit kan voor andere scholen volstrekt anders liggen. Dit zou bijvoorbeeld veroorzaakt kunnen worden door een andere statuur van de school. Hier liggen mogelijkheden om het onderzoek een interessant vervolg te geven.