



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Huisvesting nieuwe scholen

Aantal en kwaliteit locaties

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Dr. B. Dekker
Drs. C.T.A van Bergen
Dr. M.C. Paulussen-Hoogeboom
J. Groot, MSc

Amsterdam, 26 februari 2018
Publicatienr. 17070

© 2018 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van OCW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
2 Bevindingen bestandsanalyses	2
3 Bevindingen telefonische interviews	6
4 Conclusies	8

1 Inleiding

Achtergrond

Scholen zijn over het algemeen gebaat bij onderwijs op een (zeer) beperkt aantal locaties en op locaties die van goede kwaliteit zijn. Er zijn geluiden dat nieuw gestichte scholen soms voor meerdere jaren gehuisvest zijn op meerdere locaties of in schoolgebouwen van onvoldoende kwaliteit. In het kader van de voorbereiding op het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen is onderzoek gedaan om meer inzicht krijgen in de huisvestingsituatie van nieuwe scholen.

Onderzoeksvraag en -aanpak

De hoofdvraag bij de voorbereiding is:

Worden het aantal locaties en de bouwkwaliteit van de locaties als een probleem ervaren door de nieuw gestichte scholen in het basis- en voortgezet onderwijs en zo ja, welke oplossingen zijn mogelijk en haalbaar?

De deelvragen voor het onderzoek zijn:

1. Op hoeveel locaties zijn de tussen 2006-2016 gestichte bo- en vo-scholen op dit moment gehuisvest? Op hoeveel locaties waren deze scholen aanvankelijk gehuisvest?
2. Hoe ervaren de betreffende scholen het aantal locaties en de ligging van de locaties?
3. Hoe ervaren de scholen de bouwkwaliteit?
4. Als er negatieve ervaringen zijn, wat vinden de gemeenten daar dan van: hoe ervaren zij de bouwkwaliteit en ligging van de locaties?
5. Bij negatieve ervaringen: wat is de oorzaak/reden?

De aanpak van het onderzoek was tweeledig: Er zijn bestandsanalyses verricht en er zijn telefonische gesprekken gevoerd met betrokken scholen en gemeenten.

2 Bevindingen bestandsanalyses

Uitgangbestand nieuwe scholen sinds 2006

Op basis van gegevens van DUO en een check door OCW zijn uiteindelijk 147 brinnummers aangemerkt als nieuwe school (zie tabel 1).¹ Sinds 2006 zijn er wel meer brinnummers gestart, maar in sommige gevallen gaat het om administratieve aanpassingen, waarbij geen sprake is van de oprichting van een nieuwe school. Dergelijke gevallen zijn buiten het bestand gelaten.

Tabel 1 Nieuw gestarte scholen (brinniveau, vanaf 2006)

	Aantal brinnummers
Primair onderwijs	133
Voortgezet onderwijs	14
Totaal	147

In het voortgezet onderwijs is aanvullend ook gekeken naar nieuwe vestigingen. In een door DUO aangeleverd bestand met vestigingen die in 2006 of later zijn gestart wordt een onderscheid gemaakt naar dislocatie, inspectielocatie, tijdelijke locatie, tijdelijke vestiging, vestiging, vestiging met spreidingsnoodzaak en zorgvestiging. Hierbij gaat het dus niet alleen om volledig nieuwe brins, maar ook om nieuw gestarte vestigingen van bestaande brins. In de periode 2006 t/m 2016 gaat het in totaal om 494 gestarte vestigingen vallend onder 253 unieke brinnummers. Van de 494 vestigingen zijn er 129 alweer opgeheven. Er resteren dus 365 nieuwe vestigingen. Voor vier van de vestigingen geldt dat hetzelfde vestigingsnummer betrekking heeft op twee verschillende adressen.

Aantal locaties: analyse database onderwijsgebouwen (brinniveau)

In het kader van de monitor onderwijshuisvesting² ontwikkelt RegioPlan een database met schoolgebouwen. Het gaat hier om de adressen op vestigings-/locatieniveau. We hebben informatie over de nieuwe scholen gekoppeld aan de gegevens in deze gebouwendatabase. Koppeling bleek mogelijk voor 146 (van de 147) nieuwe brinnummers. De koppeling leidt tot een overzicht van 158 vestigingen/locaties. Het aantal vestigingen per nieuwe brin is in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2 Huidig aantal vestigingen/locaties per nieuwe brin (po en vo)

	Aantal brinnummers
3 vestigingen/locaties	1
2 vestigingen/locaties	10
1 vestiging/locatie	135
Totaal aantal vestigingen/locaties	158

Nadere beschouwing van de elf nieuwe scholen met meerdere vestigingen liet zien dat er niet of nauwelijks sprake lijkt van versnippering als gevolg van ruimtegebrek. In de meeste gevallen geldt, gezien de ruime onderlinge afstand en/of de verschillende namen, dat er sprake is van aparte zelfstandige scholen die onder dezelfde brincode werken. Er zijn slechts drie scholen (1 po en 2 vo) waar sprake zou kunnen zijn van versnippering.

Aantal adressen over tijd: analyse historisch organisatiebestand

Om inzicht te krijgen in de wisselingen van locaties is een analyse uitgevoerd op het historisch organisatiebestand van DUO. Het bestand is vervolgens zo bewerkt dat per brinvestiging het aantal verschillende adressen (combinatie postcode-huisnummer) sinds de oprichting kan worden geteld. Tabel 3 laat zien dat bij bijna driekwart van de scholen/vestigingen één adres staat vermeld. Bij bijna een kwart van de scholen gaat het om twee of drie adressen. Bij minder dan één procent van de gevallen gaat het om meer dan drie adressen, het betreft hier alleen scholen in het po.

¹ Nieuw betekent hier vanaf 2006.

² RegioPlan heeft in 2017, in samenwerking met Inspectrum en opdracht van het ministerie van OCW, een hernieuwde monitor onderwijshuisvesting opgezet en vervolgens de eerste meting van deze monitor uitgevoerd. Het rapport wordt in het najaar van 2017 openbaar.

Tabel 3 Aantal verschillende adressen (over jaren vanaf 2006) van nieuwe scholen/vestigingen

	Aantal nieuwe scholen/vestigingen	% van nieuwe scholen/vestigingen
1 adres	472	73,4%
2 verschillende adressen	127	19,8%
3 verschillende adressen	29	4,5%
4 verschillende adressen	3	0,5%
5 verschillende adressen	2	0,3%
onbekend	10	1,6%
Totaal aantal vestingen	643	

Wanneer we po en vo afzonderlijk beschouwen, zien we dat nieuwe scholen/vestigingen in het po vaker van adres wisselen dan in het vo. Het gaat daarbij in het po vaak om recent opgerichte scholen (brin-codes)

Tevredenheid: Analyse enquête monitor onderwijshuisvesting

Om inzicht te krijgen in de tevredenheid over de gebouwen zijn de nieuwe scholen ook gekoppeld aan gegevens uit de gebruikersenquête onderwijshuisvesting, die in april 2017 heeft uitgestaan. In die enquête hebben meer dan 2400 respondenten, voornamelijk locatieleiders, vragen beantwoord over hun onderwijsgebouwen en 2331 daarvan hebben een bruikbaar oordeel gegeven over de (ervaren) kwaliteit van de onderwijshuis-vesting. Na koppeling bleek dat er, binnen die groep, van 105 'nieuwe' vestigingen bruikbare oordelen beschikbaar waren. We hebben de oordelen van deze nieuwe vestigingen vergeleken met 'bestaande' die voor 2006 zijn gestart. Kijken we naar het algemeen oordeel (op een schaal van 1 t/m 5) dan zien we geen significant verschil tussen bestaande en nieuwe scholen.

In tabel 4 geven we een gedetailleerd overzicht van de gemiddelde beoordeling op de verschillende subonderdelen van de tevredenheidsschaal, waarbij telkens de bestaande en de nieuwe vestigingen zijn vergeleken.

Tabel 4 Tevredenheid bestaande en nieuwe scholen per subonderdeel van de tevredenheidsschaal (1=zeer ontevreden, 2=ontevreden, 3=neutraal, 4=tevreden, 5=zeer tevreden)

	bestaande brin/vest n=2226	nieuwe brin/vest n=105
Uiterlijk en uitstraling	3,6	3,5
Geschiktheid buitenruimte**	3,6	3,0
Voorzieningen voor lichamelijk gehandicapten	3,1	3,0
Bouwkundige staat van de constructie	3,4	3,5
Staat van het onderhoud buitenkant	3,5	3,3
Staat van het onderhoud binnenkant	3,3	3,5
Onderhoudsvriendelijkheid	3,0	3,0
Indeling en looproutes	3,4	3,4
Geschikte ruimtes	3,3	3,3
Multifunctioneel inzetbaar	2,9	3,0
Passend bij uw (type) leerlingen	3,5	3,3
Flexibiliteit (van de indeling gebouw)	2,7	2,8
ICT-infrastructuur (toegang internet en netwerk)	3,5	3,6
Energiezuinigheid (o.a. isolatie, beglazing, e.d.)	2,7	2,9
Fysieke veiligheid (o.a. brandveiligheid, valveiligheid, vluchtroutes)	3,8	3,7
Sociale veiligheid (o.a. mogelijkheden toezicht)*	3,5	3,3
Binnenmilieu	2,7	2,7

*P<0.05, **p<0.001

De gemiddelde oordelen van de groep nieuwe scholen (brin en vestiging), wijken over het algemeen niet veel af van die van de (langer) bestaande scholen. Een van de grootste verschillen zien we bij de tevredenheid over de ‘geschiktheid van de buitenruimte’ waarbij nieuwe scholen vaker ontevreden zijn. Ook op het onderdeel sociale veiligheid zien we dat de nieuwe scholen significant minder tevreden zijn.

In een nadere analyse zien we, hoewel subtiel, dat de groep nieuwe scholen op enkele onderdelen wat extremer heeft geantwoord (zowel meer zeer tevreden als zeer ontevreden). De meest voor de hand liggende verklaring is dat de er binnen de groep ‘nieuwe scholen’ verschillende groepen te onderscheiden zijn. Een deel van de nieuwe scholen is waarschijnlijk in modernere gebouwen gestart (uitbreidingslocaties) en daarom hebben we ook de leeftijd van de gebouwen meegenomen in de analyse. We hebben een categorie oude gebouwen (voor 1990) en nieuwe gebouwen (vanaf 1990) gemaakt. Gecombineerd met oude en nieuwe scholen ontstaan er dan vier combinaties van school en gebouw die vergeleken kunnen worden op de ‘tevredenheidsscore’. De gemiddelden per categorie presenteren we in tabel 5.

Tabel 5 Gemiddelde tevredenheid naar categorie school en gebouw*

	Gemiddelde tevredenheidsscore	N	SD
Bestaande school oud gebouw	3,0	1089	0,7
Bestaande school (ook)nieuw gebouw	3,6	1047	0,7
Nieuwe school oud gebouw	3,0	38	0,7
Nieuwe school (ook)nieuw gebouw	3,5	59	0,9

* Voor gebouwen geldt (voor 1990 =oud en 1990 of later=nieuw). Respondenten konden meerdere tijdvakken kiezen. Nieuw betekent in een aantal gevallen ‘ook nieuw’. Respondenten die de bouwperiode niet hebben ingevuld zijn buiten beschouwing gelaten.

Over het geheel genomen zijn de scholen met nieuwe gebouwen significant vaker tevreden dan scholen met oude gebouwen. Dat verschil vinden we ook terug binnen de relatief kleine groep nieuwe scholen.

Groepsgemiddelden geven geen goed beeld van problemen op individuele scholen. We hebben, in tabel 6, daarom ook een overzicht opgenomen met het aantal scholen binnen een bepaalde scorecategorie. Acht van de nieuwe scholen zijn zeer ontevreden (lager dan 2) tegenover 21 zeer tevreden.

Tabel 6 Aantal scholen per gemiddelde tevredenheidsscorecategorie

Gemiddelde tevredenheidsscore in categorieën	Aantal scholen
Scoregemiddelde 1 tot 2	8
Scoregemiddelde 2 tot 3	31
Scoregemiddelde 3 tot 4	45
Scoregemiddelde 4 tot en met 5	21
Totaal	105

Uit de open antwoorden van de zeer ontevreden respondenten kwam naar voren dat er ook sprake is van tijdelijke onderkomens. Ook werd er opgemerkt dat het betreffende gebouw ongeschikt was voor onderwijs en merkte een ander op dat er sprake was van een ‘slepend verhaal’.

Samenvattend

Uit de bestandsanalyses komt naar voren dat versnippering van nieuwe scholen over verschillende adressen in dezelfde buurt niet of nauwelijks aan de orde lijkt te zijn. Er zijn wel nieuwe scholen met meerdere vestigingen, maar bij de meeste daarvan gaat het om zelfstandige, aparte scholen. Nieuwe scholen zijn in de periode sinds hun oprichting wel regelmatig gewisseld van adres (meer dan de helft van de nieuwe scholen wisselt een of meer keren).

Verder hebben de bestandsanalyses laten zien dat, in het algemeen, de tevredenheid van de volledige groep nieuwe scholen niet veel verschilt van de groep bestaande scholen. Uitzondering hierop is de

beoordeling van de buitenruimte. Nieuwe scholen zijn daar veel vaker ontevreden over. De groep nieuwe scholen is qua onderwijshuisvesting overigens niet uniform. Er zijn nieuwe scholen die in relatief nieuwe gebouwen zijn gevestigd en scholen die in relatief oude gebouwen zijn gevestigd. Scholen die zijn gevestigd in nieuwe gebouwen zijn over het algemeen meer tevreden dan de scholen die in oudere gebouwen zitten of starten.

Hoewel het algemene beeld mogelijk geen reden tot zorg geeft, zien we toch een aantal scholen met relatief veel wisselingen en/of zeer lage tevredenheidsscores. Voor conclusies over die nieuwe scholen is eerst meer kwalitatieve informatie nodig.

3 Bevindingen telefonische interviews

Het tweede gedeelte van het onderzoek bestond uit telefonische interviews onder nieuwe scholen, die benedengemiddeld³ scoren wat betreft hun tevredenheid met de huisvesting en/of gehuisvest zijn (geweest) op verschillende locaties.

In gesprekken met deze scholen (en hun vestigingsgemeenten) zijn we ingegaan op:

- de achtergrond van de door scholen ervaren huisvestingskwaliteit;
- de aanwezigheid van eventuele fricties tussen scholen en gemeenten op het gebied van de huisvestingskwaliteit en/of het aantal locaties;
- de achtergronden van deze fricties.

Er zijn voor de telefonische interviewronde twaalf nieuwe scholen geselecteerd: zes uit het po en zes uit het vo (3 nieuwe scholen (brincodes) en 3 nieuwe vestigingen (brinvestiging)).

Tijdens het bellen met de brinvestigingen kwamen echter zaken naar voren die invloed hebben gehad op het aantal scholen en gemeenten in de analyses:

- Bij één vo-vestiging bleek de lage tevredenheidsscore in het onderwijshuisvestingsonderzoek een andere vestiging (in een andere gemeente) te betreffen. Er was bij de geselecteerde vestiging geen enkele sprake van fricties met de gemeente, en daarom is er geen contact meer opgenomen met de gemeente.
- De twee andere geselecteerde vo-vestigingen waren weliswaar ontevreden over hun huisvesting, maar het bleek hier niet om nieuwe scholen te gaan.⁴ Ook voor deze twee scholen is er geen contact opgenomen met de betreffende gemeente.

Als gevolg van het bovenstaande zijn de resultaten van de telefonische interviews die hieronder worden gerapporteerd, gebaseerd op de gesprekken met negen scholen (6 po en 3 vo) en hun vestigingsgemeenten.

Achtergrond van de ervaren huisvestingskwaliteit

De geïnterviewde nieuwe scholen zijn gestart in uiteenlopende situaties: in een bestaand schoolgebouw, bij een andere school in, in een multifunctionele accommodatie, in een noodlocatie, in nieuwbouw, of in een aangepast bedrijfsgebouw.

Vijf scholen zijn inmiddels verhuisd, twee daarvan zelfs twee keer. Twee van deze scholen zijn sinds de verhuizing gehuisvest in een nieuw gebouw. Twee andere scholen hebben gedeeltelijke nieuwbouw gekregen, voor één school is er op dezelfde plek huisvesting bij gekomen.

Eén po school en één vo school zitten momenteel op twee locaties. Voor de po-school is dit een probleem, voor de vo-school, opgedeeld naar afdelingen, niet.

Voor twee scholen is er overigens nieuwbouw of gedeeltelijke nieuwbouw gepland.

Als scholen echt ontevreden zijn over de kwaliteit van de huisvesting betreft dit vaak hun 'oude' gebouwen. Echter, ook over nieuwe gebouwen is men soms ontevreden, maar dan gaat het met name over de buitenruimte. Wat ook voorkomt is dat men niet ontevreden is met de kwaliteit van het bestaande gebouw op zich, maar wel met de mate waarin het gebouw past bij het onderwijsconcept van de school. De (in de ogen van de scholen) benodigde aanpassingen⁵, worden, volgens de geïnterviewden op de scholen, vaak door de school/het bestuur zelf betaald.

Het oordeel van de gemeente over de kwaliteit van de huisvesting komt in de meerderheid van de gevallen overeen met dat van de scholen. In twee gevallen heeft de gemeente duidelijk een positievere kijk op de kwaliteit van de huisvesting dan de scholen (het betreft in beide gevallen de geschiktheid van de buitenruimte en in 1 van de 2 gevallen ook een verschil van mening over achterstallig onderhoud). In een

³ Het gaat hier om een score van kleiner dan 3 op de tevredenheidsschaal in het onderwijshuisvestingsonderzoek dat begin 2017 (door Regioplan) is uitgevoerd.

⁴ Het betrof reeds bestaande scholen die als gevolg van een fusie een nieuwe brinvestigingscode hebben gekregen.

⁵ Bijvoorbeeld het samenvoegen van verschillende ruimtes.

derde geval is de school van mening dat de kwaliteit van (een deel van) de huisvesting slecht is, en geeft de betreffende gemeenteambtenaar aan geen actueel inzicht te hebben in de bouwkundige staat en onderhoud van het gebouw (het gebouw wordt beheerd door het ontwikkelbedrijf van de gemeente), maar wel te hebben vernomen dat het 'spannend begint te worden wat betreft het dak en de installaties'.

Aanwezigheid en achtergrond van fricties tussen scholen en gemeenten

Een minderheid (3 van de 9) scholen geeft aan dat er sprake is van fricties met de gemeente. Dit zijn alle drie po-scholen. Deze fricties hebben verschillende aanleidingen. Zo gaat het er soms om dat relatief nieuwe gebouwen in het gebruik soms toch tegenvallen (er is bijv. geen opslagruimte aanwezig, of het gebouw is al vol bij minder kinderen dan waarvoor het ontworpen is) en bestaat er een verschil van mening voor wiens rekening dat komt. Het kan er echter ook om gaan dat een gemeente het gebouw van een groeiende school niet wil uitbreiden omdat er elders in de gemeente sprake is van leegstand.

Wat ook voorkwam was dat gemeenten en scholen het niet eens zijn over voor wiens rekening de aanpassingen moeten komen van gebouwen die volgens scholen niet goed genoeg passen bij het onderwijsconcept. Wat niet per se als frictie wordt gezien, maar wat door scholen wel vaak als belemmerend wordt ervaren is dat gemeenten 'erg precies zijn met alles' en de dingen vaak 'erg langzaam gaan'. Eén school gaf aan dat er niet zozeer fricties zijn met de gemeente, maar met de andere besturen in de gemeente. Het ging hierbij over het gebruik van leegstand (het indikken van scholen, waardoor er een locatie vrijkomt).

De gemeenten zijn het vaak (in 7 van de 9 gevallen) eens met de scholen als het gaat om het wel of niet aanwezig zijn van fricties en waar deze uit bestaan. In de gesprekken met de gemeenten werd ook naar voren gebracht dat de processen rond de besluitvorming, de planning en het vrijmaken van middelen, bij de gemeente tijd kosten. Daardoor is er sprake van overgangssituaties, die ook volgens gemeenten, soms (te) lang duren.

4 Conclusies

Wat betreft het aantal locaties van nieuwe scholen is uit de bestandsanalyses naar voren gekomen dat versnippering van nieuwe scholen over verschillende, bij elkaar in de buurt gelegen, adressen niet of nauwelijks aan de orde lijkt te zijn. Nieuwe scholen blijken echter wel regelmatig te verhuizen: meer dan de helft van de nieuwe scholen is sinds de oprichting één of meer keren van adres gewisseld. Dit beeld werd bevestigd in de telefonische interviews met scholen en gemeenten, waarin voor de meeste nieuwe gestichte scholen gold dat het enige tijd heeft geduurd voordat er passende huisvesting beschikbaar was, en dit in sommige gevallen nog steeds speelt.

Uit de bestandsanalyses kwam tevens naar voren dat, in het algemeen, de tevredenheid van de groep nieuwe scholen over de huisvesting niet veel verschilt van de groep bestaande scholen

Het vaak niet meteen beschikbaar zijn van passende huisvesting (qua grootte en kwaliteit) lijkt inherent te zijn aan de context waarin het stichten van nieuwe scholen plaatsvindt. Nieuwe scholen worden immers gesticht in gemeenten waar al sprake is van een aantal gebouwen met een onderwijsbestemming (en die verschillen wat betreft leeftijd en bouwkundige staat). Nieuwe scholen en gemeenten hebben daardoor vaak niet dezelfde belangen: gemeenten willen zo efficiënt mogelijk omgaan met de bestaande gebouwen, terwijl nieuwe scholen liever meteen gehuisvest willen worden in een 'up to date' gebouw, waarin ze in ieder geval kunnen doorgroeien naar de stichtingsnorm. Ook strookt het tempo waarin scholen een oplossing voor hun huisvestingsprobleem zouden willen zien niet altijd met ambtelijke procedures die de gemeente moet doorlopen.

In gevallen waarbij nieuwe scholen worden gesticht, omdat er bijvoorbeeld een hele nieuwe wijk wordt gebouwd of in gevallen waarbij het om andere redenen door gemeenten van belang wordt geacht dat een school er komt (bijvoorbeeld omdat leerlingen anders niet in hun naaste omgeving naar een bepaald onderwijstype kunnen), zijn de problemen bij het realiseren van passende huisvesting voor nieuwe scholen vaak minder groot. In deze situaties ligt nieuwbouw vaak voor de hand en/of is er al politiek draagvlak voor het benodigde budget.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl