

De groeiende (verborgen) leegstand bij basisscholen, of noem het overmaat, is een bijzonder actueel thema. Het gaat om scholen die meer ruimte ter beschikking hebben dan waar ze volgens de normen financiering voor krijgen. Dit kan een probleem zijn, met name voor basisscholen, die vanaf begin januari verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van het gebouw en daardoor direct de gevolgen in de portemonnee voelen. Toch is er relatief weinig bekend over deze 'niet-bekostigde' overmaat.

Door Daniël Vos en Eke Schins, Grontmij

Leegstand, overmaat of gat in de financiering? "Meer zicht op de overmaat in basisscholen"

Daniël Vos heeft zich in dit onderwerp verdiept voor zijn afstuderen aan de TU in Delft. In samenwerking met de afdeling maatschappelijk vastgoed van Grontmij heeft hij onderzoek gedaan naar de omvang, aard en achtergronden van dit vraagstuk. Het onderzoek richtte zich op basisscholen in Nederland, het speciaal onderwijs is in het onderzoek niet meegenomen. Daniël heeft in zijn onderzoek eerst een inventarisatie gedaan van de huidige vraag naar en het aanbod van basisscholen (vloeroppervlak). Deze basis is mede gebruikt voor het bepalen van de toekomstige vraag en een eventuele 'mismatch' tussen vraag en aanbod. Oorzaken van de huidige verborgen leegstand op basisscholen helpen om deze mismatch te bepalen.

Voor de onderbouwing van het onderzoek is niet over een nacht ijs gegaan. Gegevens vanuit de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG), die niet altijd overeen bleken te komen met de werkelijkheid, zijn gecorrigeerd door gemeenten. Leerlingenaantallen van basisscholen zijn opgevraagd bij het DUO, en de bestanden zijn gekoppeld met het BAG. Hierdoor ontstaat een beeld van de (verborgen) leegstand. Daarnaast zijn in drie gemeenten 31 scholen bezocht. Hier is gekeken naar de gebouwen, gesproken met directeuren en zijn enquêtes onder ouders en directeuren gehouden.

Bijna 8% te veel ruimte

Schattingen van de oppervlaktes van de huidige voorraad basisscholen lopen uiteen van 10 miljoen (Bouwstenen voor Sociaal, 2011) tot 15,6 miljoen vierkante meter (Economisch Instituut voor de Bouw, 2013). Het betreft hier globale schattingen op landelijk niveau. Op basis van het onderzoek van Daniël en de leerlingenaantallen blijkt dat er in Nederland een totale vraag naar basisschool vloeroppervlakte is van 8,87 miljoen m². De onderzoeksgegevens laten zien dat in 2013 9,6 miljoen m² beschikbaar aanbod is in Nederland. Dit komt in de buurt van de door Bouwstenen voor Sociaal in 2011 berekende hoeveelheid. In totaal is er dus momenteel een leegstand, overmaat of noem het gat in de financiering van 7,87%.

Hoe moet je deze gegevens nu interpreteren? Een zekere leegstand is namelijk nodig om schommelingen in vraag en aanbod te kunnen opvangen. De zogenaamde frictieleegstand. Ervaringsdeskundigen houden hiervoor meestal een percentage van circa 4% aan. Alles aan leegstand meer dan deze 4% kan worden aangeduid als verborgen leegstand of overmaat. Dat meewegend komt de overmaat uit op 3,87% (zie Figuur 1).

Scholen kennen grofweg twee manieren om met deze (extra) ruimte om te gaan: 1. Accepteren en blijven gebruiken.

Volgens kengetallen van de TU Delft en Grontmij leidt dit tot jaarlijkse kosten van ongeveer € 47,- per m².

2. Anticiperen en sluiten. Volgens kengetallen van de TU-Delft en Grontmij leidt dit tot jaarlijkse kosten van ongeveer € 18,- per m². Dit betekent dat de kosten van de totaal berekende overmaat tussen de € 6,7 en € 17,5 miljoen per jaar liggen.

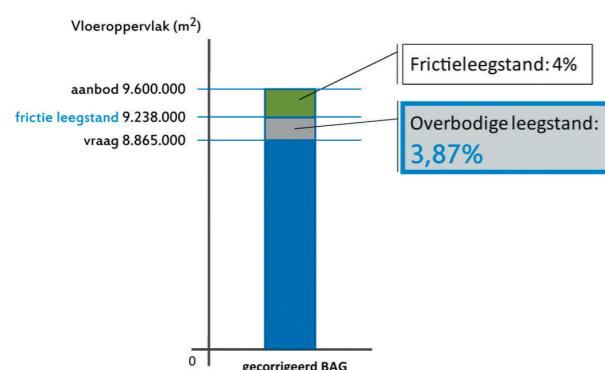
Vrijwel overal te veel

De meeste leegstand bevindt zich, zoals te verwachten valt, in de zuidelijke en noordelijke provincies. Verdeling van de percentuele leegstand over provincies in 2013 was:

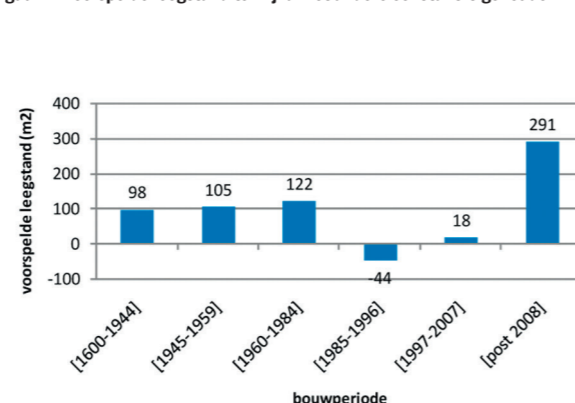
Limburg	23,5%
Noord-Brabant	16,6%
Friesland	15,4%
Groningen	12,3%
Drenthe	9,1%
Gelderland	7,8%
Noord-Holland	5,6%
Flevoland	5,6%
Zeeland	4,4%
Utrecht	2,0%
Overijssel	1,7%
Zuid-Holland	-0,3%

In de media en de literatuur wordt veel geschreven over krimpregio's en dorpen waar het probleem het ergst zou zijn. In dit onderzoek is geen correlatie gevonden tussen leegstand en krimpregio's of het

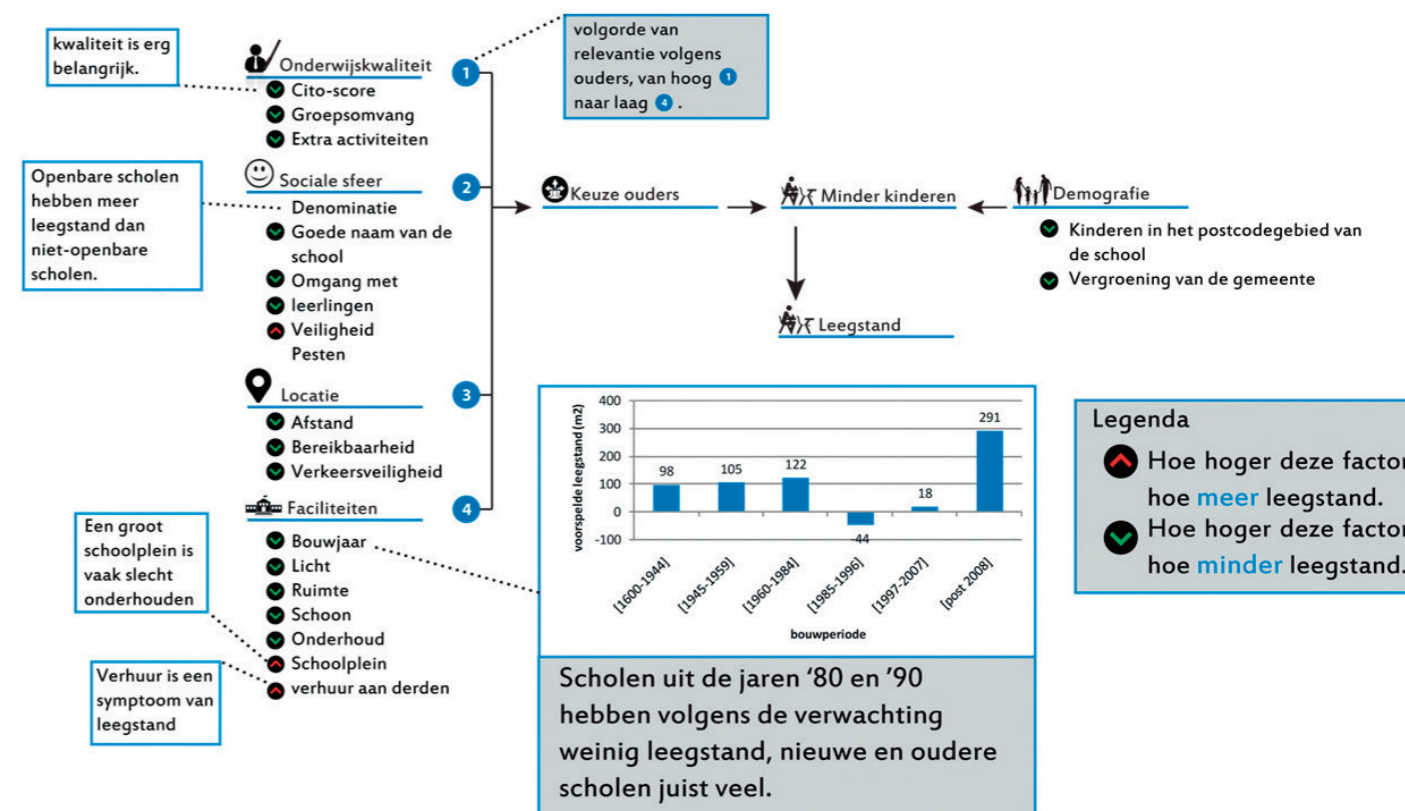
Figuur 1: Gevonden verborgen leegstand, gecorrigeerd voor de frictieleegstand, op basis van het gecorrigeerde BAG (2013)



Figuur 2: Voorspelde leegstand terwijl al het andere constant is gehouden



Figuur 3: Overzicht van de gevonden correlaties met leegstand



inwoneraantal van de gemeente. Dat wijst erop dat het een landelijke probleem betreft, wat zich niet beperkt tot kleine plaatsen in de randen van Nederland. Hoewel de krimpprovincies wel het hoogste scoren qua leegstand, speelt binnen de provincies de problematiek in alle dorpen en steden. Ook bij de provincies die minder krimp vertonen.

Verschillen in gebouw

Tot op heden is nog geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen het schoolgebouw en leegstand. Dit is door Daniël onderzocht in een drietal gemeentes: Brielle, Horst aan de Maas en Purmerend. Het blijkt dat schoolgebouwen gebouwd tussen 1985 en 2007 duidelijk lagere leegstandspercentages hebben (Figuur 2). Dit zou samen kunnen hangen met het feit dat ook de jaren '80 zich kenmerkten door economische tegenwind en bezuinigingen en daarnaast vanaf 1985 steeds strakker is gereguleerd op hoeveel ruimte een school recht heeft. Hierdoor zijn scholen vanaf 1985 waarschijnlijk relatief kleiner dan hun voorgangers. Dat nieuwe (post 2008) scholen veel meer leegstand hebben, heeft wellicht te maken met het bouwen op de groei en de opkomst van multifunctionele accommodaties met veel algemene ruimte.

Naast bouwjaar blijken andere aspecten een rol te spelen in de leegstand. Donkere schoolgebouwen met kleine gangen en lokalen hebben relatief meer leegstand. Ook grote (slecht onderhouden) schoolpleinen zijn vaak een teken van leegstand. Dit kan samenhangen met de kosten die hieraan verbonden zijn.

Daarnaast bleken scholen met gebrekkige koeling en verwarming ook meer leegstand te hebben. In het onderzoek viel ook op dat openbare scholen meer leegstand hebben dan niet-openbare scholen. De oorzaak kan zijn dat openbare scholen door hun verwevenheid met publieke besluitvorming minder snel tot sluiting van (onrendabele) scholen overgaan. Niet-openbare scholen maken wellicht sneller een meer zakelijke afweging tot samenvoeging of sluiting van gebouwen.

Kwaliteit voorop

Kwaliteit van het onderwijs is iets wat ouders zeer belangrijk vinden. Dat wordt duidelijk uit een breed scala aan onderzoek naar de beweegredenen van ouders om een basisschool te kiezen. Ouders kiezen een school in de nabijheid van hun woning, op kwaliteit en sfeer. Een school bijvoorbeeld met een relatief hoge Cito-score heeft minder leegstand dan een school met een lagere score. In bredere zin kan dus gezegd worden dat de een goede onderwijskwaliteit een belangrijke bescherming tegen leegstand is. Vreemd genoeg is in Nederland vrijwel niet onderzocht wat de invloed is van het gebouw op de keuze van ouders. Alleen een beperkt onderzoek in Amsterdam hiernaar heeft enige aanwijzingen opgeleverd (Martens et al., 2013). In het onderzoek van Daniël Vos is ook naar de keuze van ouders gekeken. In aanvulling op bestaand onderzoek bleek uit de respons van de ouders belang hechten aan een goed onderhouden en schoon gebouw, met lichte lokalen, ruime speelvoorzieningen en een (verkeers-)veilige omgeving.

Conclusie

Het onderzoek van Daniël Vos levert een divers beeld aan relaties met leegstand op. Enerzijds is er de grote impact van de demografische ontwikkelingen op het kinderaantal. Daar heeft de school geen invloed op, maar bekend is dat dit voor beleidsmakers wel van groot belang is. Anderzijds blijken respectievelijk onderwijskwaliteit, sociale sfeer, de locatie van de school en het gebouw zelf erg belangrijk in de keuze van ouders voor de school (zie Figuur 3). Met name de rol van het gebouw is een nieuw inzicht. Vos adviseert scholen dan ook om het gebouw niet te veronachtzamen, maar te waarborgen dat het gebouw een representatieve en goed onderhouden uitstraling behoudt. Klimaat, licht en hygiëne zijn daarin sleutelbegrippen.

BOUWSTENEN VOOR SOCIAAL

Het onderzoek van Daniël Vos bouwt voort op het artikel 'Vrije val in onderwijshuisvesting' (Bouwstenen, april 2014/ Schoolfacilities, mei 2014) en de publicatie 'Maatschappelijk vastgoed in de etalage' (Bouwstenen, december 2014).

Voor meer informatie kunt u kijken op www.bouwstenen.nl.