

Analyse integrale huisvestingsplannen

Vergelijking van integrale huisvestingsplannen van elf gemeenten.

opdracht	Analyseren van Integrale huisvestingsplannen voor Bouwstenen voor Sociaal
datum	26-11-2020
auteur	Lars Wolfkamp, Tom Mars & Daniël Brandon
versie	2.0



Doelstelling

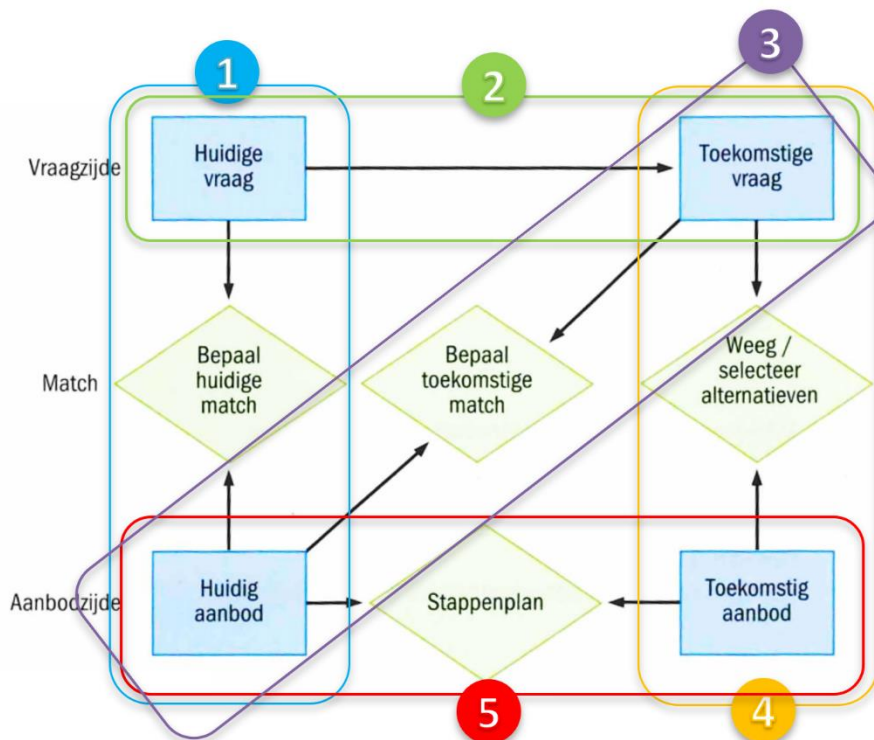
Samen aan de slag met integrale plannen is één van de punten uit de Agenda Maatschappelijk Vastgoed 2020. Voorbeelden van dergelijke plannen zijn de Integrale Huisvestingsplannen (IHP's) voor het onderwijs.

Op de website van Bouwstenen (2020) zijn in dat kader allerlei IHP's verzameld. Aan Aestate is gevraagd de meest recente IHP's met elkaar te vergelijken (wat zijn de overeenkomsten en verschillen) en vanuit een positief kritische beschouwing te kijken wat we hiervan kunnen leren voor toekomstige IHP's.

Orderingsprincipe

In de analyse is een vergelijking gemaakt tussen 11 recentelijk opgestelde IHP's van de volgende Gemeenten: Enschede, Roermond, Delft, Hilversum, Veldhoven, Vlaardingen, Lansingerland, Woensdrecht, Zundert, Rotterdam & Groningen.

Voor het analyseren van de integrale huisvestingsplannen is gebruik gemaakt van het DAS-framework. Designing an Accomodation Strategy (DAS) is een wetenschappelijk en empirisch model ontwikkeld door de TU Delft (De Jonge, et. al; 2009) om te komen tot een vastgoedstrategie met daarin de juiste afstemming van vraag en aanbod, nu en in de toekomst (Fig 1). Dit model is daarom aan te bevelen om te gebruiken tijdens het opstellen van een integraal huisvestingsplan voor het primair- en voortgezet onderwijs.



Figuur 1: DAS- framework (Bron: De Jonge, H., Arkesteijn, M.H., Den Heijer, A.C., Vande Putte, H.J.M., de Vries, J.C. and Van der Zwart, J.; 2009, eigen bewerking).

Dit model bestaat uit een vijftal stappen, die niet noodzakelijkerwijs achter elkaar genomen worden. Met name stap 3, 4 en 5 worden in de meeste gevallen vaker doorlopen, als zijnde een iteratief proces. De activiteiten die per stap genomen dienen te worden volgens het DAS model zijn als volgt:

Stap 1: Vaststellen van de huidige vraag naar huisvesting (“Wat hebben we nu nodig?”) en vaststellen van het huidige aanbod aan huisvesting (“Wat hebben we nu?”), en vaststellen van de mismatch tussen die twee. Het is bij deze stap belangrijk om dezelfde aspecten die bij de vraag worden bepaald (bijvoorbeeld; duurzaamheid, energie, binnenmilieu, kwaliteit etc.) ook (kunnen) worden gemeten bij het huidige aanbod.

Stap 2: Verkennen van trends en ontwikkelingen, een vertaling hiervan maken naar de toekomstige huisvestingsvraag (“Wat hebben we nodig in de toekomst?”). Het is in deze stap belangrijk dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de huidige vraag en toekomstige vraag. In deze stap is het belangrijk om te kijken naar zowel de interne ontwikkelingen (bijvoorbeeld: leerlingenprognose) en externe trends- en ontwikkelingen (bijvoorbeeld: duurzaamheidseisen, eisen binnenklimaat, onderwijsconcepten etc.).

Stap 3: Bepalen wat de mismatch is tussen de toekomstige vraag en huidig aanbod. (“Wat zijn de gevolgen van trends en ontwikkelingen?”). Het is hier belangrijk om de impact van en sturing op de gevolgen van de trends en ontwikkelingen te bepalen. In deze stap komt duidelijk naar voren waar het huidige aanbod niet aan voldoet, rekening houdend met de toekomstige ontwikkelingen.

Stap 4: Ontwikkelen van ideeën voor het toekomstige aanbod en het wegen en selecteren van de best mogelijke en haalbare huisvestingsvarianten (“Wat kunnen we hebben in de toekomst?”). Het gaat erom dat je hier gaat bepalen hoe je toekomstige vastgoedportefeuille eruit moet zien. Het is belangrijk om in deze stap besluiten te nemen op basis van de mate waarin oplossingsvarianten waarde toevoegen. In deze stap kan een beeld worden geschetst van twee of meer toekomstige (extreme) situaties die plaats kunnen vinden als een bepaalde toekomstige ontwikkeling plaatsvindt. De hieruit volgende scenario's helpen bij het creëren van strategische visie en het komen tot een oplossingsruimte. Bijvoorbeeld een trend waarbij het leerlingenaantal toeneemt waarbij twee scenario's worden gevormd: een toename van 5% of een toename van 25%. Elk scenario kan verschillende oplossingen hebben: een kleine toename is op te vangen door de leegstand nuttig te gebruiken terwijl bij een grote toename, nieuwbouw vereist kan zijn.

Stap 5: Uitwerken van de gekozen oplossing(en) in een stappenplan voor het transformeren van het bestaande aanbod naar het gewenste toekomstige aanbod, op portfolioniveau en pandniveau. In deze stap is het belangrijk om de beoogde veranderingen aan de portefeuille en gebouw in kaart brengen, te voorzien van een overzichtelijke planning en financieel plan. De stappen 3, 4 en 5 kunnen meerdere keren worden doorlopen: dit wordt ook wel een iteratief proces genoemd.

Bij de analyse van de IHP's is gekeken naar in hoeverre deze stappen in een IHP worden genomen. Al deze bevindingen zijn samengebracht in een Excel bestand.

Conclusies

Na het analyseren en vergelijken van de IHP's, op de verschillen en overeenkomsten, zijn er per stap conclusies gevormd. Deze zijn als volgt:

Stap 1:

- Er is in de verschillende IHP's niet altijd een eenduidige definitie van de beleidsuitgangspunten gegeven: deze zijn per gemeente anders ingevuld en gedefinieerd (bv: kwaliteit, energiezuinigheid, toekomstbestendigheid). Een aantal IHP's geeft een eigen invulling en definitie aan de toekomstbestendigheid, terwijl dat voor een andere gemeente niet als toekomstbestendig wordt gezien;
- Bij het in kaart brengen van de huidige vraag en het huidige aanbod worden niet altijd dezelfde aspecten gebruikt. Het komt erop neer dat de kwalitatieve aspecten van de vraag niet altijd gemeten worden in het huidige aanbod (bv: multifunctionaliteit, toegankelijkheid, flexibiliteit, etc.);
- De methoden waarmee het huidige aanbod is gemeten verschilt per IHP (bv: enquêtes vs NEN 2767 voor het bepalen van de bouwkundige toestand);
- Door gebrek aan eenduidige en meetbare beleidsuitgangspunten zijn er weinig heldere conclusies over eventuele mismatch te trekken.

Stap 2:

- Met name ontwikkelingen op het gebied van demografie (bijvoorbeeld leerlingenprognose, bevolkingsgroei) en politiek (duurzaamheidseisen) worden gebruikt, maar andere (onderwijskundige) ontwikkelingen en trends ontbreken vaak;
- Schoolbesturen zijn wel betrokken in de totstandkoming van het IHP, maar de toekomstige vraag vanuit het onderwijs is vaak onduidelijk weergegeven of helemaal niet besproken;

Stap 3

- Veelal is de stap om de match tussen de toekomstige vraag (strategische visie, wat willen we?) en het huidige aanbod te bepalen, niet genomen. Dit komt doordat de strategische visie, oplossingsruimte en (mis)match al lijkt te zijn bepaald in de gemeentelijke visie, waardoor de knelpunten van de toekomstige vraag reeds meegenomen zijn onder de huidige vraag.

Stap 4

- Schoolbesturen worden genoemd in het IHP, maar in hoeverre deze betrokken zijn bij de afweging om tot een besluit over het toekomstige aanbod te komen is onduidelijk.
- Er wordt een afweging gemaakt tussen renovatie of nieuwbouw, maar er worden hiervoor geen alternatieve varianten ontwikkeld. Er worden wel afwegingen gemaakt op basis van de visie en uitgangspunten waarna één scenario wordt uitgewerkt. Bij het grootste deel van de IHP's worden er geen varianten uitgewerkt en is er geen inzicht in varianten op gebouwniveau;

Stap 5

- Uiteindelijke doelstellingen of beleidsuitgangspunten uit de visie zijn beperkt vertaald in het uitvoeringsplan (bv: multifunctionaliteit, toegankelijkheid, flexibiliteit), doordat de mismatch onvolledig is bepaald. De ambities en doelen die wel altijd terugkomen in het plan zijn de doelstellingen met betrekking tot de ruimtevraag.
- De kosten per gepland project zijn duidelijk in kaart gebracht, maar de planning is niet altijd overzichtelijk (IHP's zijn soms niet voorzien van een strokenplanning);

Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies op de integrale huisvestingsplannen, zijn door het gebruik van het DAS-model een aantal aanbevelingen geformuleerd:

1. Maak afspraken met andere gemeenten om te komen tot een eenduidige, of anders gezegd een gelijke definitie en invulling van de beleidsuitgangspunten, zodat er geen discussie kan ontstaan over bijvoorbeeld wat kwaliteit toekomstbestendigheid, flexibiliteit en multifunctionaliteit inhoudt.
2. Zorg dat de (mis)match goed wordt bepaald door op een eenduidige manier het aanbod en de vraag in kaart te brengen (meetmethoden). Zorg dat de aspecten die genoemd worden in de huidige vraag ook worden gemeten in het huidige aanbod;
3. Zet de stap (3) om de (mis)match tussen de toekomstige vraag en het huidige aanbod te bepalen;
4. Betrek de schoolbesturen meer bij de bepaling van de toekomstige vraag;
5. Neem trends en ontwikkelingen mee, los van het meenemen van de demografische trends;
6. Ontwikkel alternatieven en varianten voor het uitvoeren van maatregelen en maak dit inzichtelijk op gebouwniveau;
7. Ga na of alle doelstellingen of beleidsuitgangspunten uit de visie zijn vertaald in een uitvoeringsplan.

Voorbeeldige IHP's

De eerste resultaten van de analyse zijn besproken tijdens een online Bouwstenen-bijeenkomst op 17 september 2020. Daarbij kwam de vraag naar voren welke IHP's voorbeeldig waren en daarbij aan te geven waarom. Op basis van onze analyse komen de IHP's van Rotterdam, Vlaardingen en Lansingerland tot de top 3. Onderstaand een toelichting.

1. Rotterdam

Sterke punten:

- De bepaling van de huidige vraag wordt direct behandeld in hoofdstuk 1. Vanuit de gemeenteraad van Rotterdam is het Masterplan Onderwijs vastgesteld. Het masterplan schetst een visie op de toekomst van het onderwijs in Rotterdam. Het Masterplan is onder meer gebruikt als vertrekpunt om het Rotterdamse onderwijsbeleid voor de periode 2019-2022 vorm te geven;
- De mismatch tussen vraag en aanbod en het gebouwenbestand wordt tevens direct in hoofdstuk 1 benoemd. De mismatch is zowel kwantitatief, kwalitatief als geografisch. De groei van de stad maakt op een aantal plekken nieuwe scholen noodzakelijk terwijl er op andere plekken een aanbod is dat niet meer aansluit op de vraag van de Rotterdamse ouders en kinderen. Dit wordt vervolgens inzichtelijk gemaakt voor elk type onderwijs in de hoofdstukken 3,4 en 5.

- Schoolbesturen hebben een duidelijke rol in het IHP. De schoolbesturen zijn medeverantwoordelijk voor het identificeren van knelpunten en het creëren van oplossingen binnen de vastgestelde ambities.
- Voor de bepaling van de toekomstige vraag zijn zowel interne als externe ontwikkelingen zijn uitgebreid meegenomen, met daaropvolgende impact en consequenties. Bij de interne ontwikkelingen wordt er gekeken naar leerlingen, bouwtechnische kwaliteit, etc. Voor externe ontwikkelingen wordt er gekeken naar gebiedsontwikkelingen, samenleving, de stad en het onderwijs. Vervolgens wordt er in deze onderwerpen weer dieper onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen van sub onderwerpen, zoals digitalisering, nieuwe leeromgeving, etc.;
- Voor de uitwerking van de gekozen oplossingen is een nieuw deel van het IHP uitgebracht. Hierin wordt uitgebreid aandacht besteed hoe de plannen worden uitgevoerd, binnen welke tijdsperiode dit gaat gebeuren en wie er betrokken zijn.
- Het IHP is zeer compleet en kan bijna naast alle stappen gehouden worden van het DAS-frame. Het financiële stuk ontbreekt, echter start de gemeente met deel 3. Hierin zit de lijst met bouwprojecten voorzien van een planning en benodigde investeringen.

2. Vlaardingen

Sterke punten:

- Duidelijk afgebakende en gekwantificeerde doelstellingen (huidige vraag) uit het beleidsdocument 'Van kaders naar uitvoering' voor de bepaling van de huidige vraag, namelijk verbetering van energielabel en binnenklimaat van Vlaardingse scholen (ingediende motie).
- De bepaling van het huidige aanbod (voorraad) wordt overzichtelijk weergegeven en gepresenteerd: Er is een sterke analyse gepresenteerd waarbij enerzijds een bouwkunde kwaliteitstoets volgens NEN 2767 toets is uitgevoerd naar de energie labels en de binnenmilieuklasse.
- Om de mismatch tussen huidige vraag en aanbod te bepalen is een overtuigende analyse gemaakt van waar de huidige voorraad aan voldoet in verhouding tot de huidige vraag in een overzichtelijk tabel.
- De toekomstige mismatch (betrekking op prognoses/ontwikkelingen) wordt stapsgewijs behandeld en toegelicht. Er is een duidelijke structuur aangebracht waarbij elk aspect wordt behandeld.
- Scenario's en varianten worden in kaart gebracht om een beeld te krijgen van het toekomstige aanbod, waarbij meerdere stakeholders worden betrokken in intensieve sessies.
- Voor de uitvoering is een duidelijk stappenplan gemaakt waarin een prioritering bepaald, is voorzien van een overzichtelijke planning, uitvoering op projectniveau, kostenraming (door adviseurs bepaald), en een begroting.
- De stappen 1-4 zijn goed doorlopen om tot een sterk onderbouwd integraal huisvestingsplan te komen. Er is een duidelijke en overzichtelijke structuur aanwezig waarbij zorgvuldige afwegingen worden gemaakt tussen varianten scenario's.

3. Lansingerland

Sterke punten:

- De huidige vraag wordt duidelijk bepaald en aangescherpt en door de betrokken stakeholders. Deze zijn de schoolbesturen en de gemeente waarbij een aanvullende aanwezigheid is van de commissie samenleving.
- De belangrijkste doelstellingen die onderdeel uitmaken van de huidige vraag worden ook gemeten bij het huidige aanbod.
- Voor de bepaling van de toekomstige vraag is een duidelijke trendanalyse uitgevoerd, toegelicht in bepaald in hoeverre deze trends impact hebben op het onderwijsvastgoed en later in het IHP worden de kaders waarbinnen onderwijshuisvesting zich zal ontwikkelen geschetst.
- Een strategische visie wordt logischerwijs gevormd na de trendanalyse, dat een verscherping is van de uitgangspunten uit de eerdere visie.
- De voornaamste knelpunten tussen de toekomstige vraag en huidige aanbod zijn de bouwkundige staat en het ruimte tekort/overschot. Deze worden goed toegelicht en er worden voorstellen gedaan per school om deze te overbruggen (toekomstig aanbod).
- De volgorde van stappen is weloverwogen om tot een goed onderbouwd uitvoeringplan te komen, dat is voorzien van een financieel plan waarbij zelfs een risico analyse en rolbepaling van stakeholders is uitgevoerd.

Bronnen

De Jonge, H., Arkesteijn, M.H., Den Heijer, A.C., Vande Putte, H.J.M., de Vries, J.C. and Van der Zwart, J. (2009) DAS Framework – Corporate Real Estate Management, Department of Real Estate & Housing, Delft University of Technology.

Bouwstenen (2020) Onderwijs huisvestingsplannen (IHP's). Geraadpleegd op 25 september 2020. Bron: <https://bouwstenen.nl/onderwijs-huisvestingsplannen>