

Gemeentelijke Visie en Routekaart Huisvesting VO

Naar een toekomstbestendig Papendrechts VO

1. Inleiding

De huisvesting van de twee Papendrechtse scholen voor voortgezet onderwijs is al een aantal jaar onderwerp van gesprek. Op 17 maart 2014 stuurden de twee scholen gezamenlijk een brief aan de gemeenteraad waarin zij voor het eerst aandacht vroegen voor de toekomst van het voortgezet onderwijs in Papendrecht. In de raadscommissie Samenleving van 4 september 2014 lichtten ze toe nieuwe huisvesting voor beide scholen te willen realiseren. Op verzoek van de commissie stelden de scholen een gezamenlijke toekomstvisie op.¹ De visie werd positief ontvangen door de commissie en er werd gezocht naar een mogelijke locatie voor het gewenste scholendorp. Eind 2017 ontstond echter een patstelling. De gezamenlijke toekomstvisie van de scholen werd niet langer door beide scholen gedeeld en de nieuwe wensen en eisen van de scholen waren onverenigbaar met de gemeentelijke visie en randvoorwaarden.² In het voorjaar van 2018 werd een nieuw coalitieakkoord gesloten en werd de ambitie geuit in de periode 2018-2022 minimaal duidelijkheid te krijgen over de toekomstige huisvesting van de VO-scholen. Een onafhankelijke externe verkenner werd gevraagd te onderzoeken welke mogelijkheden er nog waren om de huisvesting van de scholen te vernieuwen. In reactie op de uitkomsten van de verkenning zegden wij in de raadscommissie Samenleving van 14 maart 2019 toe nog in dat jaar met een gemeentelijke visie en routekaart voor het vervolgproces te komen. In deze notitie presenteren wij deze visie en routekaart.

2. Opgave

Dagelijks volgen ruim 3.000 jongeren voortgezet onderwijs in Papendrecht op het openbare Willem de Zwijger College en de christelijke scholengemeenschap De Lage Waard.³ De twee scholen hebben een breed (van vmbo tot gymnasium) en divers (zowel in termen van identiteit als onderwijsfilosofie) aanbod. Ze vervullen bovendien een belangrijke regionale functie. Meer dan de helft van de leerlingen is woonachtig in omliggende gemeenten. In tabel 1 is het voedingsgebied van de twee scholen in het schooljaar 2018-2019 weergegeven. In dat schooljaar bezochten 684 Papendrechtse jongeren CSG De Lage Waard en 701 Papendrechtse jongeren het Willem de Zwijger College. Daarnaast blijkt uit gegevens van DUO⁴ dat in hetzelfde schooljaar 506 Papendrechtse jongeren waren ingeschreven op maar liefst 29 verschillende VO-scholen buiten Papendrecht. De meeste van hen bezochten het Johan de Witt-gymnasium in Dordrecht (115), het Griendencollege in Sliedrecht (95), het Wartburg College in Dordrecht of Rotterdam (67), het Stedelijk Dalton Lyceum in Dordrecht (55), het Wellantcollege in Dordrecht (37) of het Walburg College in Zwijndrecht (34).

¹ Toekomstvisie Voortgezet Onderwijs Papendrecht *Duurzaam en Doordacht* (2016)

² De notitie 'Visie en randvoorwaarden toekomst VO' is niet formeel vastgesteld in een raadsvergadering, maar is wel op 28 juni 2017 besproken in een raadsbrede werksessie over de huisvesting van het VO. De randvoorwaarden werden breed gedeeld.

³ Naast 3.087 leerlingen (telling 1 oktober 2019) hebben de VO-scholen gezamenlijk meer dan 350 medewerkers. De scholen zijn daarmee een belangrijke werkgever in Papendrecht.

⁴ Dienst Uitvoering Onderwijs

	CSG de LW	WdZ College
Papendrecht	37%	54%
Sliedrecht	13%	11%
Alblasserdam	17%	20%
Hardinxveld-Giessendam	1%	2%
Molenwaard	16%	10%
Ridderkerk	1%	0%
Hendrik-Ido-Ambacht	4%	1%
Zwijndrecht	1%	0%
Dordrecht	12%	2%

Tabel 1. Woonplaats leerlingen in het schooljaar 2018-2019 (DUO)

De lokale aanwezigheid van een breed en divers onderwijsaanbod maakt Papendrecht tot een aantrekkelijke gemeente om te wonen en een goede vestigingslocatie voor bedrijven. Bovendien versterkt het de centrumfunctie van Papendrecht in de West-Alblasserwaard en de economische positie van de regio. Het is dan ook van cruciaal belang dat het onderwijsaanbod behouden blijft. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat het voortgezet onderwijs – zowel inhoudelijk als qua huisvesting – toekomstbestendig is.

3. Huidige situatie

Hoe staat het op dit moment met de toekomstbestendigheid van de VO-scholen?

Toekomstbestendigheid van het aanbod

Uit tabel 2 blijkt dat het aantal leerlingen in het Papendrechtse voortgezet onderwijs als gevolg van demografische ontwikkelingen tot ten minste 2030 sterk afneemt. Voor de periode 2018-2035 wordt voor de drie schoollocaties een gemiddelde afname van 18 procent voorspeld.⁵ De sterkste daling wordt verwacht in het vmbo. Landelijk daalt het totale aantal leerlingen de komende vijftien jaar met gemiddeld 12 procent.⁶ Overigens kunnen de werkelijke leerlingaantallen om diverse redenen afwijken van de prognoses.

	1-10-2019	2025	2030	2035
WdZ – van der Palmpad	1.303	1.171	1.038	1.040
LW VMBO – BK-weg	675	659	590	582
LW HA – Vijzellaan	1.109	1.076	990	970

Tabel 2. Telling 1 oktober 2019 en leerlingprognose 2018-2036 (PVG, 2018)

⁵ Leerlingprognoses worden opgesteld door een extern, onafhankelijk bureau en zijn gebaseerd op de bevolkings- en huishoudingsprognoses van het CBS.

⁶ Voortgangsrapportage leerlingendaling funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (Ministerie van OC&W, 2018)

Als gevolg van de dalende leerlingaantallen komt de kwaliteit en continuïteit van het onderwijsaanbod op termijn onder druk te staan, met name bij de onderwijsrichtingen aan de onder- en bovenkant. Zeker in regionaal verband is het de vraag of al het huidige onderwijsaanbod op de langere termijn kan blijven bestaan. De schoolbesturen zijn zich hier uiteraard bewust van. Tot op heden leidt dit echter vooral tot concurrentie en proberen zij ieder voor zich de verwachte leerlingdaling af te wenden door het onderwijs te vernieuwen en met voorlichting en profilering meer leerlingen te werven (zie kader 1).

Onderwijsvernieuwing

De VO-scholen werken beide aan de vernieuwing van hun onderwijs. Hiermee versterken zij de kwaliteit en aantrekkingskracht van hun aanbod en sluiten ze aan bij de eisen die de moderne samenleving aan het onderwijs stelt. Wij waarderen het dat zij dit elk op hun eigen manier doen. Dit draagt namelijk bij aan de diversiteit van het voortgezet onderwijs in Papendrecht en geeft leerlingen en ouders keuzevrijheid.

Willem de Zwijger College:

Het Willem de Zwijger College is een aantal jaar geleden gestart met het project De Willem gaat op Maat. Uitgangspunt van dit project is dat iedere leerling verschillend is en onderwijs dan ook niet voor alle leerlingen gelijk kan zijn. Alle leerlingen (van vmbo tot gymnasium) krijgen daarom zoveel mogelijk onderwijs op maat. Dit betekent dat leerlingen flexuren hebben waarin zij zelf kiezen aan welke vakken ze wanneer extra tijd willen besteden. Zij kunnen in deze uren bijvoorbeeld extra vakhulp krijgen, een verdiepende module volgen of aan een sportieve of culturele activiteit meedoen. Anders gezegd, in dit onderwijsmodel zijn het centrale eindexamen en bijbehorende doelen nog steeds het uitgangspunt, maar de weg daar naartoe wordt deels door de leerling zelf bepaald. Elke leerling wordt daarbij begeleid door een coach. Deze coach helpt de leerling keuzes te maken en te plannen. Ook ouders worden daarbij betrokken. Zij worden gedurende het schooljaar diverse keren uitgenodigd voor een oudergesprek waarin de leerling zijn of haar resultaten en plannen deelt.

CSG De Lage Waard:

Het uitgangspunt van CSG De Lage Waard is dat de achtergronden en talenten van leerlingen divers zijn. Om hier recht aan te doen, worden er verschillende onderwijsprogramma's aangeboden. Deze programma's zijn er allemaal op gericht dat leerlingen niet alleen hun diploma halen, maar zich ook ontwikkelen als persoon. In het programma Talent XL vmbo leren leerlingen vier jaar lang door te doen. Hierdoor krijgen ze inzicht in hun talenten en ontwikkelen ze genoeg vakmanschap voor een goede start op het mbo. In de brugklas mavo/havo mogen leerlingen één middag in de week zelf kiezen uit een aantal eigentijdse keuzevakken op het gebied van bijvoorbeeld techniek, creativiteit en sport. Zo ontdekken leerlingen hun interesses en talenten en leren ze keuzes te maken. Alle brugklassers havo/atheneum volgen het programma Eigen Koers. Dit betekent dat zij elke periode zelf uit projecten kunnen kiezen die extra ondersteuning of verdieping bieden of die helpen te ontdekken welke verschillende beroepen er bij de schoolvakken horen.

Er is op dit moment nog maar in beperkte mate sprake van lokale en/of regionale samenwerking tussen de schoolbesturen om een breed en dekkend aanbod te behouden (zie ook kader 3 in paragraaf 5). Het urgentiebesef lijkt nog niet groot genoeg. Dit is overigens een landelijke trend. In 2018 werkte de helft van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs nog niet samen en was dat ook niet van plan.⁷ Het landelijk beleid is er sinds 2018 meer op gericht de regionale samenwerking tussen schoolbesturen (en andere partijen) te stimuleren. Een mooi voorbeeld hiervan is de subsidieregeling Sterk Techniekonderwijs die tot doel heeft een dekkend en kwalitatief sterk technisch onderwijs te realiseren door regionale samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven (zie kader 3 in paragraaf 5).

Toekomstbestendigheid van de huisvesting

Als gevolg van de dalende leerlingaantallen daalt ook de ruimtebehoefte van de scholen. Op dit moment beslaan de drie schoolgebouwen in totaal 33.000 m². Uit onderstaande tabel 2 blijkt dat de verwachte ruimtebehoefte in 2035 echter nog maar 23.000 m² is. Dit betekent dat op termijn (delen van) gebouwen leeg komen te staan. Deze gebouwdelen moeten wel door de scholen worden onderhouden. De rijksvergoeding die de scholen krijgen, is daarentegen gebaseerd op hun leerlingaantallen. Uiteindelijk kunnen de scholen besluiten de betreffende gebouwdelen terug te geven aan de gemeente, inclusief de onderhoudsplicht.

	BVO ⁸ gebouwen	2025	2030	2035
WdZ – van der Palmpad	13.424 ⁹	9.910	8.929	8.944
LW VMBO – BK-weg	10.083 ¹⁰	6.881	6.230	6.154
LW HA – Vijzellaan	9.797 ¹¹	8.436	7.840	7.701

*Tabel 2. Gebouwooppervlak en ruimtebehoefte in m² op basis van leerlingprognose 2018-2036
Inclusief gymnastiekonderwijs (PVG, 2018)*

Overigens kunnen op basis van bovenstaande tabel geen conclusies worden getrokken over de mate waarin op dit moment daadwerkelijk ruimtes structureel leegstaan. Het is namelijk aan de scholen zelf om de bepalen hoe zij de beschikbare ruimte inzetten.

Onderzoek technische staat huidige gebouwen

Daarnaast zijn de uit de jaren zestig en zeventig daterende schoolgebouwen verouderd, waardoor de onderhoudskosten en exploitatielasten hoog zijn. Hierdoor moet (steeds meer) onderwijsgeld worden ingezet voor het onderhoud van het gebouw en het energieverbruik. Om inzicht te krijgen in de technische staat van de huidige VO-gebouwen hebben wij een onafhankelijk onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de schoolgebouwen laten uitvoeren door HEVO. Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in:

⁷ Voortgangsrapportage leerlingendaling funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (Ministerie van OC&W, 2018)

⁸ Bruto Vloer Oppervlak

⁹ Dit is exclusief het theater.

¹⁰ Hiervan is 1.064m² door de school zelf voor eigen rekening gebouwd.

¹¹ Dit is inclusief de drie huidige noodlokalen en de 910m² die de school voor eigen rekening heeft gebouwd.

1. een doorkijk indien de scholen voor de komende 25 jaar de schoolgebouwen in de huidige situatie blijven onderhouden;
2. een doorkijk indien de scholen grootschalig worden gerenoveerd, inclusief duurzaamheidsmaatregelen vanuit het Klimaatakkoord en het maximaal haalbare energielabel;
3. een doorkijk in het geval van nieuwbouw.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gebouwen in eerste instantie goed worden onderhouden, maar het voor de komende jaren grote uitgaven met zich meebrengt om de huidige bouwkundige staat van de schoolgebouwen in stand te houden. Hierbij zijn de schoolgebouwen aan de BK-weg en het van der Palmpad in een slechtere staat dan de locatie aan de Vijzellaan. Tevens is in alle drie de schoolgebouwen asbest aanwezig, met name in de hard gebonden gevelplaten van het gebouw aan de BK-weg.¹² De energiescores van de schoolgebouwen zijn zeer laag door de bouwtechniek uit die tijd: energielabel E voor het gebouw aan de Vijzellaan en energielabel G voor de gebouwen aan de BK-weg en het van der Palmpad.¹³

Samenvattend blijkt uit het voorgaande dat het voortgezet onderwijs in Papendrecht onder druk staat. Als we het brede en diverse onderwijsaanbod in Papendrecht ook op de langere termijn willen behouden, moet er geïnvesteerd worden in de toekomstbestendigheid van het voortgezet onderwijs. Bovendien laten diverse onderzoeken zien dat er een relatie is tussen de kwaliteit van het binnenklimaat en de gezondheid en prestaties van leerlingen en leerkrachten.¹⁴ Dit betekent dat frisse schoolgebouwen een belangrijke randvoorwaarde zijn voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs en bijdragen aan optimale ontwikkelkansen voor elke jongere. Een belangrijke vraag is dan wie waarvoor formeel verantwoordelijk is.

4. Verdeling van verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden zijn binnen het onderwijsveld als volgt verdeeld:

Onderwijsaanbod

De schoolbesturen in een regio zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod. Dit betekent dat zij elke vijf jaar een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) moeten opstellen. Een RPO heeft als doel het onderwijsaanbod van twee of meer scholen(gemeenschappen) af te stemmen op de vraag van de leerlingen, ouders en andere belanghebbenden in de regio. Binnen de Noordelijke Drechtsteden vindt besluitvorming over het aanbod van de deelnemende scholen plaats op basis van unanimiteit. Over het concept RPO moet overleg worden gevoerd met de schoolbesturen in de regio die niet deelnemen in het RPO, de provincie, het bedrijfsleven en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in de regio. Daarnaast moet op overeenstemming gericht overleg worden gevoerd met alle gemeenten die in het gebied liggen waar het RPO betrekking op heeft. Vervolgens is een individueel schoolbestuur – samen met het ministerie van OC&W en de Onderwijsinspectie – verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsaanbod.

¹² Hard gebonden gevelplaten vormen geen bedreiging voor de gezondheid.

¹³ Het energielabel van gebouwen drukt de energieuinigheid uit. De labels lopen van G tot en met A++++, waarbij A++++ het hoogste (meest energieuinige) label is.

¹⁴ RIVM, VOION

Onderwijshuisvesting

Als gemeente hebben wij een wettelijke zorgplicht voor voldoende en kwalitatieve huisvesting. Dit betekent dat wij verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van scholen.¹⁵ Hiervoor krijgen we jaarlijks een bijdrage uit het Gemeentefonds. Bij (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding stelt de gemeente middelen beschikbaar aan een schoolbestuur op basis van een door de raad vastgestelde normvergoeding.¹⁶ Ook is de gemeente verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de locatie(s).

Het schoolbestuur ontvangt als onderdeel van de lumpsum een vergoeding voor het onderhoud (binnen, buiten en herstel) van het gebouw en het terrein en het energieverbruik.¹⁷ Dit betekent dat het schoolbestuur ook verantwoordelijk is voor de energietransitie. Tot slot is het schoolbestuur bij (vervangende) nieuwbouw primair verantwoordelijk voor de realisatie.

Ontwikkelingen

Een aantal recente ontwikkelingen ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden in het onderwijsveld is relevant voor de discussie over de huisvesting van het VO. Allereerst hebben de VNG, de PO-raad en de VO-raad in 2018 een nieuw wetsvoorstel voor onderwijshuisvesting aangeboden aan het ministerie van OC&W. Doel van het voorstel was meer duidelijkheid te scheppen voor scholen en gemeenten over de verantwoordelijkheid voor goede schoolgebouwen. Een eerste voorstel is renovatie die de levensduur van het gebouw verlengt onder verantwoordelijkheid van de gemeente te laten vallen. Op dit moment is namelijk geen enkele partij in financiële of juridische zin verantwoordelijk voor de renovatie van schoolgebouwen. Daarnaast wordt voorgesteld schoolbesturen de ruimte te geven om zelf te investeren in het gebouw en te profiteren van het financiële voordeel. Dit prikkelt hen om slim met geld om te gaan en bevordert duurzaamheid.¹⁸ Het ministerie heeft richting de gemeenten vooralsnog niet inhoudelijk gereageerd op het voorstel.

Tot slot heeft de VNG gemeenten in 2018 geadviseerd de normbedragen voor de nieuwbouw van scholen eenmalig te verhogen met 40%. De reden hiervoor is dat de jaarlijkse indexering van de normbedragen over de afgelopen jaren de werkelijke prijsontwikkelingen in de markt niet goed blijkt te hebben gevolgd.

¹⁵ Daarnaast zijn we als gemeente verantwoordelijk voor tijdelijke huisvesting, de eerste inrichting, het herstel van constructiefouten, de vergoeding van schade door vandalisme en de OZB-belasting.

¹⁶ Deze normvergoeding is vastgelegd in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Papendrecht (2015).

¹⁷ Bij het vaststellen van de hoogte van de lumpsumfinanciering maakt de rijksoverheid een onderscheid tussen een deel voor personele kosten (85%) en een deel voor materiële kosten zoals apparatuur, onderhoud, lesmateriaal en schoonmaak (15%). Scholen mogen het totaalbedrag echter naar eigen inzicht vrij besteden (Voion). Overigens wordt naar verwachting per 1 januari 2021 een nieuw (sterk vereenvoudigd) bekostigingsmodel voor het VO ingevoerd. Dit model is er mede op gericht de samenwerking tussen schoolbesturen te vergemakkelijken (Kamerbrief over vereenvoudigd bekostigingsmodel voortgezet onderwijs, Ministerie van OC&W, 2018).

¹⁸ Op dit moment is het schoolbesturen wettelijk niet toegestaan om te investeren in gebouwen, al maakte de vorige staatssecretaris een uitzondering op investeringen die zichzelf binnen 'redelijke tijd' terugverdienden.

5. Hoe verder?

Zoals aangegeven, is de huisvesting van het Papendrechtse VO al een aantal jaar onderwerp van gesprek. In het Coalitieakkoord is afgesproken in de periode 2018-2022 minimaal duidelijkheid te krijgen over de toekomstige huisvesting van de VO-scholen. De vraag is hoe nu verder? Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij een brede verkenning uitgevoerd. Op basis van het voortraject en recente ontwikkelingen zien wij drie opties voor het vervolgproces:

1. Voorlopig niks doen
2. Doordecentraliseren
3. Grootschalige renovatie of nieuwbouw

Met optie 1 laten we de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor de toekomstbestendigheid van de huisvesting voorlopig bij de scholen. Bij optie 2 ligt de verantwoordelijkheid ook bij de scholen, maar dragen we onze huisvestingmiddelen aan hen over, zodat zij zelf kunnen bepalen op welk moment en welke wijze zij de toekomstbestendigheid van hun huisvesting willen vergroten. Bij optie 3 pakken we nu en gezamenlijk met de scholen de verantwoordelijkheid voor de toekomstbestendigheid van de huisvesting. Deze drie opties hebben wij getoetst aan onze visie op en uitgangspunten voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs. In het onderstaande worden de drie opties nader toegelicht. Onze visie en uitgangspunten beschrijven we bij onze voorkeursoptie grootschalige renovatie of nieuwbouw.

Optie 1: Voorlopig niks doen

Een eerste optie is voorlopig niks te doen en de huidige VO-gebouwen te handhaven. Uit het technisch onderzoek blijkt dat de gebouwen bouwtechnisch in orde en in eerste instantie goed onderhouden zijn. De gebouwen zijn echter niet duurzaam wat betreft energiegebruik en gebouwexploitatie. Op korte termijn is voor een aantal grote onderdelen onderhoud nodig. In totaal is een investering van bijna € 14 miljoen (inclusief BTW) nodig om de huidige schoolgebouwen de komende 25 jaar te onderhouden. In paragraaf 6 worden de kosten per gebouw nader toegelicht.

Voorlopig niks doen heeft een aantal voordelen. Wanneer we grootschalige renovatie of nieuwbouw uitstellen kunnen zowel wij als de scholen – zeker in deze tijd van ombuigingen en bezuinigingen – eerst reserveren voor de vereiste grote investering.¹⁹ Bovendien vernietigen we geen kapitaal: op de huidige gebouwen zit per 1 december 2019 nog een boekwaarde van in totaal 3 miljoen euro. Daarnaast groeit mogelijk op termijn lokaal en/of regionaal het urgentiebesef en daarmee de bereidheid om (intensiever) samen te werken, ook op de huisvesting. Verder eindigt de looptijd van het IHP in 2021 en kunnen we de huisvesting van het VO ook meenemen in het nieuwe IHP, zodat we een integrale afweging voor het gehele onderwijsveld kunnen maken. Tot slot mogen scholen op termijn mogelijk investeren in gebouwen.

Maar voorlopig niks doen heeft ook een aantal belangrijke nadelen. Zoals aangegeven staan de VO-scholen door de dalende leerlingaantallen onder druk. Deze druk neemt de komende jaren alleen maar verder toe. Wanneer we voorlopig niks doen aan de huisvesting van de VO-scholen gaat dat op de korte termijn ten koste van het aanbod en de kwaliteit, omdat onderwijsgeld (steeds meer) moet

¹⁹ Door onderhoud – waar mogelijk – uit te stellen, kunnen de scholen onderhoudsgelden reserveren die mogelijk kunnen worden ingezet voor nieuwbouw.

worden ingezet voor het onderhoud van het gebouw en het energieverbruik. Door de verouderde huisvesting – die ook niet past bij de onderwijsfilosofie – neemt de aantrekkelijkheid van de scholen af en wordt de leerlingdaling mogelijk verder versterkt. De toenemende leegstand zal er bovendien toe leiden dat de betreffende gebouwdelen terugkomen naar de gemeente, met de daarbij behorende onderhoudsplicht. Daarnaast betekent deze optie dat de onduidelijkheid over de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling blijft bestaan. De vernieuwing van de huisvesting van de VO-scholen biedt kansen voor het onderwijs, maar ook voor de doorontwikkeling van andere functies en voorzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van sport en woningbouw. Het uitblijven van een besluit over de huisvesting van de VO-scholen beïnvloedt ook deze ontwikkelingen. Tot slot wordt de gemeente op termijn mogelijk verantwoordelijk voor renovatie. Het is maar de vraag of we hiervoor ook extra middelen van het Rijk krijgen.

Optie 2. Doordecentralisatie

Een tweede optie is de (gehele of gedeeltelijke) gemeentelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting – en de daarbij horende middelen – door te decentraliseren naar de (individuele of gezamenlijke) schoolbesturen. Oftewel, de schoolbesturen worden naast het onderhoud van hun gebouwen ook verantwoordelijk voor de voorzieningen nieuwbouw, uitbreiding, constructiefouten, herstel in bijzondere omstandigheden en eventueel de verzekeringen en belastingen. De gemeente en de schoolbesturen leggen daarbij prestatieafspraken vast over de resultaten en de gemeente stelt jaarlijks een – in samenspraak bepaald – bedrag beschikbaar aan de schoolbesturen. Doordecentralisatie is een vrijwillige keuze van zowel de gemeente als de schoolbesturen en vereist dus overeenstemming.

Bij doordecentralisatie komen de kosten en opbrengsten van een voorziening in één hand waardoor een integrale afweging wordt gemaakt. Bovendien is een schoolbestuur voor nieuwbouw niet langer afhankelijk van politieke besluitvorming. Het beheren van het eigen vastgoed vergt echter wel dat de schoolbesturen beschikken over de benodigde specifieke kennis en expertise en dat zij een gezonde financiële positie hebben. De wettelijke zorgplicht van de gemeente vervalt niet bij doordecentralisatie. Ook worden de geldstromen niet aangepast. De gemeente en de schoolbesturen maken afspraken over de manier waarop zij de prestatieafspraken monitoren en verantwoording afleggen. Tot slot blijft het aan de gemeente om locaties beschikbaar te stellen voor het onderwijs. Op dit moment is de onderwijshuisvesting maar in een beperkt aantal gemeenten doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Dordrecht (zie kader 2).

Dordrecht

In de gemeente Dordrecht is de onderwijshuisvesting van het primair (speciaal) onderwijs in 2017 doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Het betrof zes schoolbesturen met in totaal 38 basisscholen. De gemeente wilde de kwaliteit van deze (wijk)voorzieningen op peil houden en de samenwerking tussen de schoolbesturen versterken door hen collectief verantwoordelijk te maken voor (knelpunten in) de huisvesting. Bovendien wilde zij lange termijn afspraken over de onderwijshuisvesting. De schoolbesturen hebben gezamenlijk beleidsuitgangspunten, een vestigingsplan en een investeringsplan opgesteld. Ook hebben zij een overeenkomst met de gemeente gesloten over de jaarlijkse vergoeding en voorwaarden. Vervolgens is de zorgplicht belegd bij een coöperatieve vereniging waar de besturen lid van zijn en is de uitvoering belegd bij een huisvestingsbedrijf. De coöperatie verstrekt informatie aan de gemeente voor periodiek overleg. De gemeente heeft geprobeerd ook de onderwijshuisvesting van de VO-scholen door te decentraliseren, maar dit is mislukt vanwege een gebrek aan draagvlak en onderling vertrouwen.

Kader 2. Doordecentralisatie primair (speciaal) onderwijs Dordrecht

Optie 3. Grootschalige renovatie of nieuwbouw

De derde optie is op dit moment – samen met de scholen – de verantwoordelijkheid te nemen voor de toekomstbestendigheid van het voortgezet onderwijs in Papendrecht. Hoewel deze optie een grote investering vraagt, heeft zij een aantal belangrijke – en voor ons doorslaggevende – voordelen. Met grootschalige renovatie of nieuwbouw kunnen we frisse, energiezuinige gebouwen realiseren die passen bij de leerlingaantallen van de scholen en bij hun onderwijsfilosofie. Hiermee neemt de druk op de scholen af en versterken we de kwaliteit en continuïteit van het onderwijsaanbod. Bovendien biedt deze optie niet alleen de mogelijkheid de huisvesting van de VO-scholen te vernieuwen, maar ook andere functies en voorzieningen door te ontwikkelen, bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw en sport.

Visie en uitgangspunten

Zoals aangegeven, vinden wij het in het belang van alle Papendrechtters dat het voortgezet onderwijs in Papendrecht behouden blijft. Met de lokale aanwezigheid van een breed, divers en kwalitatief hoogwaardig onderwijsaanbod en frisse schoolgebouwen creëren wij optimale ontwikkelingskansen voor alle jongeren. Bovendien maakt het Papendrecht tot een aantrekkelijke gemeente om te wonen en een goede vestigingslocatie voor bedrijven. Ook versterkt het de centrumfunctie van Papendrecht in de West-Alblasserwaard en de economische positie van de regio. Wij vinden het daarom belangrijk en noodzakelijk om op dit moment – samen met de scholen – te investeren in de toekomstbestendigheid van het voortgezet onderwijs in Papendrecht.

Wij willen voor de scholenbouw een aantal uitgangspunten hanteren. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op het Coalitieakkoord, een herijking van de gemeentelijke randvoorwaarden uit 2017 en voorgaande analyse van de huidige situatie. Wij hebben ervoor gekozen een aantal ambitieuze maar wel realistische uitgangspunten te formuleren die betrekking hebben op de samenwerking, gebouwen, locaties, financiën en kansen voor vernieuwing.

Samenwerking:

Wij denken dat inhoudelijke en/of facilitaire samenwerking tussen de VO-scholen meerwaarde heeft voor beide scholen en hun leerlingen. Wij zien ook dat de scholen deze samenwerking op onderdelen – met name techniek – zoeken (zie kader 3). Wij moedigen de scholen aan hun inhoudelijke en/of facilitaire samenwerking verder te versterken, maar willen en kunnen hen hier niet toe dwingen. Wel willen wij dat de VO-scholen fysiek samenwerken op het beroepsgerichte onderwijs²⁰ en de sportfuncties. Hiermee kunnen we een gebouw, buitenruimte en inrichting realiseren die kwalitatief hoogwaardig zijn.²¹ Dit doen wij in samenwerking met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke partners. Wij hechten zeer aan de lokale aanwezigheid van een breed en divers onderwijsaanbod. Dit is voor ons een voorwaarde bij eventuele regionale samenwerking.

Gebouwen:

Wij vinden dat schoolgebouwen flexibel moeten zijn. Zij moeten passen bij de inhoud van het onderwijs, de onderwijsfilosofie en de (toekomstige) leerlingaantallen en moeten veranderingen hierin kunnen opvangen. Indien nodig moeten de gebouwen in de (verre) toekomst geschikt kunnen worden gemaakt voor andere functies. Wij willen dat de sportfuncties multifunctioneel worden gebruikt.

Locaties:

Wij willen niet dat er wordt gebouwd ten koste van groen of recreatiegebieden. We vinden dat de grootschalige renovatie of nieuwbouw betaalbaar moet zijn en de fysieke samenwerking op het beroepsgerichte onderwijs moet stimuleren. Wij willen daarom (ten minste) één van de drie huidige VO-locaties vrijspelen en naar drie VO-gebouwen op twee locaties. Tijdelijke huisvesting willen we zoveel mogelijk beperken vanwege de hoge frictiekosten en de aantasting van groen. Verder moeten de VO-scholen goed en veilig bereikbaar zijn en vinden we het belangrijk dat de omwonenden van de scholen comfortabel kunnen wonen.

Financiën:

Wij zijn ons er van bewust dat het vergroten van de toekomstbestendigheid van het voortgezet onderwijs een grote investering vraagt. De kosten en opbrengsten verschillen echter per huisvestingsvariant en worden beïnvloed door diverse factoren. Na vaststelling van de uitgangspunten door de gemeenteraad willen wij de kosten, opbrengsten en mogelijke financieringsconstructies van een aantal door de raad bepaalde huisvestingsvarianten nader uitwerken (zie ook paragraaf 7). Op basis hiervan kan in het vervolgtraject een zorgvuldige afweging worden gemaakt. Wij verwachten een financiële bijdrage van de VO-scholen. Alleen dan is grootschalige renovatie of nieuwbouw betaalbaar. Hoewel een groot deel van de VO-leerlingen woonachtig is in omliggende gemeenten vragen wij geen financiële bijdrage van deze gemeenten voor de scholenbouw. Wij krijgen per VO-leerling een bedrag uit het Gemeentefonds, ongeacht de woonplaats van de leerling (in totaal circa € 1,5 miljoen). Bovendien betalen wij regiogemeenten ook niet voor de Papendrechtse jongeren die daar onderwijs volgen.

²⁰ Wij doelen hiermee op die onderwijsrichtingen en –programma's die veel gebruik maken van praktijkruimtes.

²¹ De opbrengst in termen van vierkante meters is bij fysieke samenwerking beperkt. Er wordt namelijk per onderwijsrichting een vaste voet per school beschikbaar gesteld. Bij samenwerking vervalt bij een gelijkblijvend totaal aantal leerlingen slechts éénmaal de vaste voet.

Kansen voor vernieuwing:

Wij vinden het belangrijk dat de scholenbouw niet alleen het voortgezet onderwijs toekomstbestendig maakt, maar ook kansen biedt voor binnenstedelijke vernieuwing en de doorontwikkeling van andere functies en voorzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van sport, cultuur en woningbouw. Hiermee krijgt de (kostbare) scholenbouw een toegevoegde waarde voor zoveel mogelijk Papendrechtse.

Samenwerking

De Papendrechtse VO-scholen werken al op diverse projecten – met name op het gebied van techniek – samen. Een aantal mooie voorbeelden hiervan zijn:

SMART lectures:

De SMART lectures zijn gericht op havo 4- en vwo 5-leerlingen en hebben tot doel leerlingen te interesseren voor wetenschap en technologie. Hiervoor worden lezingen, demonstraties en bedrijvenbezoeken georganiseerd en mogen leerlingen een opdracht uitvoeren voor het bedrijfsleven. De SMART lectures worden georganiseerd door diverse VO-scholen uit de regio, de gemeenten en regionale bedrijven zoals Fokker, IHC en het Albert Schweitzer Ziekenhuis.

Onderwijsroute:

Sinds 2014 wordt jaarlijks de onderwijsroute georganiseerd. Daarbij bezoeken tweedejaars vmbo-leerlingen van beide scholen ruim 20 bedrijven in Papendrecht en Alblasterdam. Tijdens deze bezoeken kunnen de leerlingen zich oriënteren op hun loopbaan en kunnen de bedrijven kennismaken met toekomstige medewerkers.

Netwerkbijeenkomst:

In 2018 werd voor de tweede keer een netwerkbijeenkomst georganiseerd waarin de 350 vierdejaars vmbo-leerlingen van beide scholen kennis konden maken en leren netwerken met ruim 60 bedrijven uit de regio. Vanaf 2019 is de bijeenkomst ook voor vierdejaars havo-leerlingen.

Techniekspele:

Sinds 2018 organiseren beide VO-scholen samen met het Griendencollege en diverse bedrijven en gemeenten de Techniekspele voor het basisonderwijs. Door het organiseren van een ontwerpwedstrijd wordt geprobeerd basisschoolleerlingen te interesseren voor een technische opleiding.

Kader 3. Samenwerking

Sterk Techniek:

De eerder genoemde subsidieregeling Sterk Techniek is erop gericht het tekort aan technisch geschoold personeel terug te dringen en de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren. De VO-besturen in de Noordelijke Drechtsteden hebben samen met het Da Vinci College, Werkgevers Drechtsteden en de lokale overheden subsidie toegekend gekregen voor een plan dat zij hebben ingediend om een duurzaam, dekkend en kwalitatief sterk technisch onderwijs in de regio te realiseren. Door te investeren in activiteiten die de kwaliteit van de beroepsbeeldvorming, het onderwijs en de professional voor de klas verbeteren, willen de partners een toename van het aantal leerlingen dat kiest voor een technische opleiding in het vmbo en mbo realiseren. Deze activiteiten worden op dit moment verder uitgewerkt. Daarbij wordt onder andere gesproken over het maken van afspraken over de uitwisseling van onderwijs, het investeren in praktijkvoorzieningen en apparatuur die beter aansluiten bij het bedrijfsleven en het uitbreiden van het curriculum. Bovengenoemde bestaande projecten worden ook ondergebracht bij het programma Sterk Techniek.

De samenwerking tussen het vmbo en het middelbaar beroepsonderwijs krijgt de komende periode nog een extra impuls door het wetsvoorstel Doorlopende leerroutes vmbo-mbo (sterk beroepsonderwijs). Dit wetsvoorstel maakt het voor vmbo- en mbo-scholen vanaf 2020 eenvoudiger om een gezamenlijk, doorlopende onderwijsprogramma te ontwikkelen en aan te bieden. Een vmbo-school en mbo-instelling bepalen samen welke doorlopende leerroutes zij aanbieden.

Overige samenwerkingspartners:

De VO-scholen werken niet alleen met elkaar maar ook met allerlei andere partners samen. Zo voeren leerlingen van CSG De Lage Waard sinds 2018 vanaf de brugklas jaarlijks samen met onderzoekers van onder andere NASA en de Universiteit Wageningen een wetenschappelijk onderzoek uit in het kader van GLOBE. Doel hiervan is de onderzoeksvaardigheden van de leerlingen te verbeteren. Ter voorbereiding hierop heeft de school in samenwerking met de Universiteit Utrecht een leergang voor alle bèta-docenten ontwikkeld.

Het Willem de Zwijgercollege werkt sinds een paar jaar samen met de Erasmus Universiteit in het kader van het excellentietraject. Hierbij kunnen leerlingen college volgen en samen met studenten en wetenschappers een wetenschappelijk onderzoek uitvoeren. Ook organiseert het Willem de Zwijger College in samenwerking met het basisonderwijs het project Expeditie VO voor jongeren met een lagere sociaaleconomische status en voor meer- en hoogbegaafde leerlingen het project One Day Forward. Deze projecten zijn erop gericht de aansluiting tussen het primair en voortgezet onderwijs te optimaliseren en de flexibiliteit te vergroten door leerlingen die dat nodig hebben extra begeleiding dan wel extra uitdaging te bieden.

Tot slot stellen beide scholen hun ruimten in de avonduren ter beschikking aan bijvoorbeeld lokale verenigingen, basisscholen en kerken.

Vervolg kader 3. Samenwerking

6. Financiën

Om een eerste beeld te krijgen van de totale maatschappelijke kosten hebben wij door HEVO een globale financiële doorrekening laten maken van de varianten voorlopig niks doen, grootschalige renovatie en nieuwbouw. Hierbij is alleen gekeken naar de kosten voor de drie gebouwen en niet naar de kosten voor bijvoorbeeld het verwerven en bouwrijp maken van grond, aanpassing van de omgeving zoals de infrastructuur, asbestsanering en tijdelijke huisvesting. Na vaststelling van de uitgangspunten door de gemeenteraad willen wij de concrete kosten, opbrengsten en mogelijke financieringsconstructies van een aantal door de raad bepaalde huisvestingsvarianten nader uitwerken. Op basis hiervan kan in het vervolgtraject een zorgvuldige afweging worden gemaakt.

Voorlopig niks doen

Om de huidige gebouwen de komende 25 jaar te onderhouden zijn de kosten per schoolgebouw, inclusief BTW:

- De Lage Waard, locatie Vijzellaan € 3.592.954 (9.797 m² BVO)
- De Lage Waard, locatie B.K.-weg € 4.486.744 (10.083 m² BVO)
- Willem de Zwijgercollege € 5.459.491 (13.424 m² BVO, exclusief theater)

In deze variant wordt geen invulling gegeven aan de duurzaamheidsopgave vanuit het Klimaatakkoord. Dit betekent onder andere dat er geen of zeer beperkte isolerende maatregelen worden genomen en dat er geen grote energiebesparende installaties zullen worden aangebracht. Er is daarnaast nog asbest aanwezig in de schoolgebouwen, met name in het gebouw aan de BK-weg. De kosten voor asbestsanering zijn niet bekend.

Grootschalige renovatie, inclusief verduurzaming

Geraamde kosten per schoolgebouw bij verduurzaming, uitgaande van het huidige BVO, inclusief BTW:

- | | | <u>Energie­label</u> |
|-------------------------------------|---|-----------------------------------|
| – De Lage Waard, locatie Vijzellaan | € 10.400.000 (9.797 m ² BVO) | van E naar A++ |
| – De Lage Waard, locatie B.K.-weg | € 11.400.000 (10.083 m ² BVO) | van G naar A++ |
| – Willem de Zwijgercollege | € 14.300.000 (13.424 m ² BVO, exclusief theater) | van G naar A++ |

In deze variant wordt voor het binnenklimaat klasse B Frisse Scholen bereikt.²² De totale kosten voor grootschalige renovatie bestaan dan uit de kosten die zijn genoemd voor het voor 25 jaar onderhouden van de schoolgebouwen, vermeerderd met de kosten verduurzaming:

- | | |
|-------------------------------------|---|
| – De Lage Waard, locatie Vijzellaan | € 3.592.954 + € 10.400.000 = € 13.992.954 |
| – De Lage Waard, locatie B.K.-weg | € 4.486.744 + € 11.400.000 = € 15.886.744 |
| – Willem de Zwijgercollege | € 5.459.491 + € 14.300.000 = € 19.759.491 |
| | Totaal € 49.639.189 |

²² In 2012 en 2015 zijn de eisen in het Bouwbesluit voor nieuwbouw dusdanig verzwakt dat voor de thema's energie en lucht minimaal klasse B moet worden gerealiseerd.

Bij een fictieve rente van 1,5% bij een annuïtaire financiering, een afschrijvingstermijn van 25 jaar bij renovatie²³, worden de jaarlijkse kapitaalslasten voor het totale bedrag circa € 2,5 miljoen.

In deze variant blijven uiteindelijk de bestaande scholen in gebruik. Hierdoor zal gedurende werkzaamheden aan een schoolgebouw tijdelijke huisvesting nodig zijn. De kosten hiervoor worden geraamd op € 5 miljoen.

Nieuwbouw

Geraamde kosten per schoolgebouw bij nieuwbouw, inclusief BTW:

		<u>Energielabel</u>
– De Lage Waard, locatie Vijzellaan (8.800 m ² BVO)	€ 20.328.000	van E naar A++++
– De Lage Waard, locatie B.K.-weg (6.700 m ² BVO)	€ 16.214.000	van G naar A++++
– Willem de Zwijgercollege (9.000 m ² BVO)	<u>€ 19.800.000</u>	van G naar A++++
	Totaal € 56.342.000	

In deze variant wordt voor het binnenklimaat klasse B Frisse Scholen bereikt. De oppervlakte is per schoolgebouw aangepast aan de verwachte leerlingenafname. Deze variant heeft het hoogste energielabel.

Bij een fictieve rente van 1,5% bij een annuïtaire financiering²⁴, een afschrijvingstermijn van 40 jaar bij nieuwbouw²⁵, worden de jaarlijkse kapitaalslasten voor het totale bedrag circa € 1,9 miljoen.

In deze variant kunnen nieuwe locaties worden gekozen waardoor tijdelijke huisvesting achterwege kan blijven. Bestaande schoolgebouwen kunnen worden ingezet als tijdelijke huisvesting ten tijde van het bouwproces voor nieuwe schoolgebouwen. Oude locaties kunnen worden ingezet voor andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Op basis van de onderzoeksresultaten van HEVO is de conclusie te trekken dat door de levensduur van nieuwbouw het maatschappelijk rendement naar de toekomst groter is.

²³ In de Nota Waarderen en afschrijven vaste activa Papendrecht 2019 wordt voor renovatie een afschrijvingstermijn van 20 jaar gehanteerd. Voor de VO-scholen wordt een afschrijvingstermijn van 25 jaar gehanteerd, omdat dit gelijk loopt met de technische afschrijvingstermijn.

²⁴ Het verschil tussen de actuele variabele rente voor de afschrijvingstermijnen 25 en 40 jaar is op dit moment dusdanig klein dat het in deze fase van het VO-traject verwaarloosbaar is. De hier gehanteerde fictieve rente gaat uit van een vastgestelde renteperiode en is daarom hoger.

²⁵ Conform de Nota Waarderen en afschrijven vaste activa Papendrecht 2019

7. Vervolgproces en routekaart

In deze notitie hebben wij onze visie op en uitgangspunten voor de huisvesting van het VO gepresenteerd. Na vaststelling van deze visie en uitgangspunten door de gemeenteraad willen wij een onderzoek uitvoeren naar mogelijke locaties en huisvestingsvarianten voor de scholenbouw. Hiervoor maken wij gebruik van het locatieonderzoek dat in 2017 is uitgevoerd en brengen wij recente ontwikkelingen in kaart. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kan de raad bepalen welke variant(en) inhoudelijk uitgewerkt en financieel verder doorgerekend moet(en) worden.

Wij stellen de volgende routekaart voor het vervolgproces voor:

<u>Initiatiefase</u>	
December 2019	Raadsvoorstel gemeentelijke visie en uitgangspunten
Begin 2020	Beeldvormende raadsessie locatieonderzoek
Maart/april 2020	Raadsvoorstel uitkomsten locatieonderzoek
Vanaf april 2020	Inhoudelijke uitwerking en financiële doorrekening voorkeursvariant: <ul style="list-style-type: none">• Ruimtebehoefte scholen en fysieke samenwerking uitwerken• Gebiedsschets beoogde locaties• Stedenbouwkundig ontwerpen• Marktonderzoek vrijvallende locaties• Onderzoek behoefte sportaccommodaties• Financiën doorrekenen (business case opstellen)• Inventariseren draagvlak huidige gebruikers en omwonenden• Opstellen risicoanalyse
Eind 2020	Beeldvormende raadsessie uitkomsten uitwerking voorkeursvariant
Begin 2021	Raadsvoorstel toekomstige huisvesting VO
Voorjaar 2021	Start <u>ruimtelijke planvormingsfase</u>
2023	Start <u>realisatiefase</u>