



Datum: 8 maart 2011

Agendapunt:

Indiener: - college van burgemeester en wethouders

Aandachtveld portefeuillehouder: - wethouder Crossen-Looyenga

Contactpersoon: S. Sneep

Tel.nr.: 428660 **E-mailadres:** sneep.s@woerden.nl

Onderwerp: regionale onderwijsfunctie en onderwijshuisvestingsbeleid

VOORGESTELD RAADSBESLUIT

De raad besluit:

1. ons college op te dragen een uitvoeringsnotitie vast te stellen, waarin op basis van uw besluit voor het voortgezet onderwijs wordt toegewerkt naar huisvesting in maximaal de 5 gebouwen in permanente bouwaard die na oplevering van de nieuwbouw voor het Minkema College en de Praktijkschool beschikbaar zijn;
2. het aantal leerlingen dat tot deze 5 gebouwen kan worden toegelaten, eveneens vast te stellen in bedoelde uitvoeringsnotitie;
3. de termijn waarin de onder 1) bedoelde huisvesting wordt bereikt te laten samenvallen met de periode waarvoor het Kalsbeek College nieuwe tijdelijke huisvesting nodig heeft ter vervanging van de tijdelijke vestigingen die momenteel in gebruik zijn;
4. ons college op te dragen op korte termijn te komen tot besluitvorming over de onder 3) bedoelde vervangende huisvesting.

Inleiding:

In de vergaderingen van de commissie Welzijn op 7 oktober en 1 december 2010 hebben wij u door middel van een tweetal raadsinformatiebrieven inzicht gegeven in de vraag langs welke weg tegemoet gekomen kan worden aan uw wens om richtinggevende uitspraken te doen over

- enerzijds de (toekomstige) regionale onderwijsfunctie van de gemeente en
- anderzijds de gevolgen voor (de financiering van) het daarmee direct samenhangende onderwijs-huisvestingsbeleid.

De discussie spitst zich toe op de scholen die bezocht worden door leerlingen uit omliggende gemeenten en dan met name op de drie scholen voor voortgezet onderwijs, namelijk het Minkema College, het Kalsbeek College en de Praktijkschool. Doordat meer dan de helft van het aantal leerlingen van deze scholen (52%) woonachtig is *buiten* Woerden, is ontegenzeggelijk sprake van een functie voor de regio. De jaarlijkse huisvestingslasten die hiermee gemoeid zijn, komen op grond van de geldende regelgeving voor rekening van de gemeente Woerden.

De prognose voorspelt voor het voortgezet onderwijs tot en met 1 augustus 2017 een groei van bijna 400 leerlingen, waaronder een stijgend aantal leerlingen dat *niet* in Woerden woonachtig is. Bij een ongeremde groei zullen de jaarlijkse lasten voor de huisvesting van de drie betrokken scholen met ongeveer € 500.000,00 toenemen. Kern van de discussie is de vraag of de gemeente deze lasten wil en kan dragen en op welke wijze deze lasten beïnvloed kunnen worden.

Datum: 8 maart 2011

In de commissievergadering van 1 december vorig jaar heeft u over de geschetste materie van gedachten gewisseld met vertegenwoordigers van de drie scholen voor voortgezet onderwijs.

Het vast te stellen beleid is straks ook van toepassing op de scholen voor (speciaal) basisonderwijs in Woerden, reden waarom wij het onderwerp ook met de besturen van deze scholen voorbesproken hebben.

Bevoegdheid:

Op grond van het budgetrecht komt uw raad de bevoegdheid toe uitspraken te doen over het *budget* dat beschikbaar is voor de huisvesting van het onderwijs. Indirect geeft dit uw raad de bevoegdheid om uitspraken te doen over de maximale omvang van de *huisvesting* die u voor het onderwijs beschikbaar wilt stellen. Op grond van het jaarlijks door de minister vast te stellen "Plan van Scholen" kan een gemeentebestuur echter tegen haar wil in wettelijk gedwongen worden huisvestingsvoorzieningen te treffen die nodig zijn voor het stichten van nieuwe scholen voor voortgezet onderwijs.

Beoogd effect:

Woerden heeft van oudsher een streekfunctie, een functie waar de gemeente zich niet aan kan en wil onttrekken. Kern van de nu te voeren discussie is de vraag of u ook in de toekomst de huisvesting van leerlingen uit andere gemeenten *onbegrensd* wilt/kunt blijven financieren. Wij stellen u voor deze vraag *niet* volmondig met ja te beantwoorden. Wij adviseren u om in overleg met de betrokken scholen afspraken te maken over een - op termijn te bereiken - maximum aantal permanente gebouwen, waarin een bepaald maximum aantal leerlingen kan worden toegelaten (maximale gebouwgroote).

Argumenten:

Ontwikkeling van het aantal leerlingen

De leerlingprognose 2011-2028 voorspelt voor het voortgezet onderwijs de komende jaren een forse groei. Op de meest recente wettelijke teldatum - 1 oktober 2010 - stonden er 5502 leerlingen op de 3 scholen ingeschreven. Dit aantal komt vrijwel overeen met de prognose, met dien verstande dat de verdeling van het aantal leerlingen tussen de beide grote scholengemeenschappen anders is dan verwacht. Deze belangstelling kan na verloop van tijd (weer) verschuiven, onder meer als gevolg van de ingebruikname van de nieuwbouw voor het Minkema College. De piek in het aantal leerlingen wordt verwacht op 1 augustus 2017. De drie scholen voor voortgezet onderwijs zullen op dat moment naar verwachting door 5877 leerlingen bezocht worden. Op grond van de prognose wordt er tot en met 2017 derhalve een groei van 375 leerlingen verwacht; de scholen zelf schatten deze groei hoger in.

Tabel 1: Overzicht aantal leerlingen voortgezet onderwijs (*)

1 augustus	2011 werkelijk	2011 prognose	2015	2017	2028
Minkema College	2370	2419	2620	2709	2363
Kalsbeek College	2916	2872	2985	2949	2379
Praktijkschool	216	217	222	219	186
Totaal	5502	5508	5827	5877	4928

Datum: 8 maart 2011

(*) Voor een overzicht van de verdeling van Woerdense en niet-Woerdense leerlingen per school en per voedingsgebied verwijzen wij korthedshalve naar de tabellen 1 tot en met 6, die deel uitmaken van de bijgevoegde Raadsinformatiebrief van 30 september 2010.

Ontwikkeling van de basisgeneratie

De prognose voor het voortgezet onderwijs wordt onder meer berekend aan de hand van de zgn. basisgeneratie. Dit is het aantal 12- en 13-jarige leerlingen dat er verwacht wordt, zowel in Woerden als in een aantal omliggende gemeenten (de zgn. voedingsgebieden). Uit de voorspelde basisgeneraties blijkt dat de groei in Woerden voornamelijk is toe te schrijven aan de jaarlijkse - constante - toename van het aantal 12- en 13-jarige leerlingen in de gemeente Utrecht.

Deze ontwikkeling is binnen Woerden in eerste instantie van invloed op het Minkema College, dat jaarlijks meer leerlingen uit de Utrechtse kernen Vleuten en De Meern trekt. De basisgeneratie in zowel Woerden als in de overige buiten de gemeente Utrecht gelegen voedingsgebieden neemt slechts tot en met 2015 toe; daarna volgt een daling.

Tabel 2: Overzicht basisgeneraties (gemiddeld aantal 12- en 13-jarigen)

Gemeente / jaar	2011	2015	2017	2028
Gemeente Woerden	675,5	773,0	723,0	599,0
Gemeente Utrecht	2611,0	3161,0	3329,5	3609,0
Overige gemeenten	3191,5	3429,0	3277,0	2412,5

Enkele overwegingen

Indien de eerder in dit voorstel beschreven groei in het voortgezet onderwijs de komende jaren doorgang zou vinden, moet er op korte termijn flink in de huisvesting geïnvesteerd worden. Slechts voor het piekjaar (2017) ontvangt de gemeente een Rijksbijdrage in de huisvestingslasten van de volledige groei. Voor de overige jaren - de jaren waarin het aantal leerlingen toeneemt en weer afneemt - wordt voor veel minder leerlingen een Rijksbijdrage ontvangen, namelijk alleen voor die leerlingen die op dat moment op een school in Woerden staan ingeschreven. De investeringslasten in die jaren zullen echter steeds zijn afgestemd op de behoefte in het piekjaar. Bovendien is er slechts sprake van een bijdrage van het Rijk; de werkelijke huisvestingslasten zijn - ook zonder toename van het aantal leerlingen - hoger dan de Rijksbijdrage (zie verder onder "Financiën").

Na overleg met de scholen stellen wij u voor afspraken met hen te maken over een maximaal aantal leerlingen dat tot een beperkt aantal locaties kan worden toegelaten. Punt van discussie is nog de vraag hoeveel tijd de scholen nodig hebben om op een verantwoorde wijze naar de af te spreken begrenzingen te kunnen toewerken. Wij hebben met de scholen afgesproken deze termijn te laten samenvallen met de periode waarvoor wij voor het Kalsbeek College tijdelijke huisvesting realiseren ter vervanging van de tijdelijke locaties, die momenteel in gebruik zijn (zie verder onder "Stand van zaken tijdelijke vestigingen Kalsbeek College"). Bedoelde termijn wordt uitgewerkt in het separate besluit dat wij hierover binnenkort nemen.

Kanttekeningen:

Stratego-convenant (*)

Zoals eerder aangegeven blijkt uit de beschikbare cijfers onder meer dat het Minkema College jaarlijks meer leerlingen uit Utrecht trekt. Ging het aanvankelijk alleen om een zgn. "witte vlucht" (kinderen van "witte" ouders, die de grote-stadsproblematiek achter zich laten), inmiddels wordt gesproken van een "grijze vlucht" (ook kinderen van "niet-witte" ouders gaan in Woerden naar school). Noch de gemeente Woerden, noch de gemeente Utrecht, is direct voorstander van deze ontwikkeling. Aan de andere kant: Vleuten en De Meern behoren tot het oorspronkelijke voedingsgebied van het Minkema College.

Datum: 8 maart 2011

Op basis van het Strategoconvenant zijn ook leerlingen uit deze twee kernen welkom in Woerden. Punt is echter dat het aantal inwoners - en daarmee het aantal leerlingen - in de beide kernen als gevolg van grootschalige woningbouwprojecten de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen.

De gemeenten Utrecht en Woerden hebben zich daarom voorgenomen om samen met de betrokken scholen afspraken te maken over het beheersen van de leerling-stromen tussen beide gemeenten. Mogelijke afspraken over een gezamenlijk op te stellen leerlingprognose, een maximale schoolgrootte (ook in Utrecht), een regionaal huisvestingsplan en een centrale aanmelding en toelating van leerlingen kunnen het slagen van deze afspraken vergroten. Een eventuele fusie tussen het openbaar voortgezet onderwijs in Woerden en Utrecht kan in dit kader evenzeer behulpzaam zijn.

(*) *Het Strategoconvenant bestaat met ingang van 17 februari 2011 niet meer. De gemeenten Utrecht en Woerden hebben zich echter voorgenomen om samen op de ingeslagen weg verder te gaan.*

Minkema College versus Kalsbeek College

Ondanks het groeiend aantal Utrechtse leerlingen dat op het Minkema College naar school gaat, lijkt het totale aantal leerlingen van deze school de komende jaren minder hard te groeien dan het aantal leerlingen van het Kalsbeek College. Het aantal leerlingen van deze laatste school groeit zelfs fors. Wij veronderstellen - maar kunnen dit niet staven aan de hand van concrete cijfers - dat het aantal Woerdense leerlingen dat voor het Kalsbeek College kiest, toeneemt naarmate het Minkema College bezocht wordt door meer leerlingen met een grote-stadsproblematiek. Deze veronderstelling wordt door de betrokken scholen niet tegengesproken, noch volmondig omarmd. Voor een deel is de groei van het Kalsbeek College verklaarbaar door het feit dat (ook) de basisgeneratie in Woerden de komende jaren nog toeneemt.

(Geen) relatie met REC 3 en REC 4 (*) en Leonardo-onderwijs

De Praktijkschool heeft te kennen gegeven ook leerlingen uit de clusters REC 3 en REC 4 te willen huisvesten. Hiervoor is aanvullende huisvesting nodig, die niet past op het nieuwbouwtterrein aan de Abeellaan. Wij stellen u voor de discussie over (de huisvestingsgevolgen van) REC 3 en REC 4 *niet* te betrekken in de beleidsuitspraken, waarover wij u in dit voorstel adviseren. Wij leggen u hierover zonodig een separaat voorstel voor. Dit laatste geldt ook voor (de huisvestingsgevolgen van) het voortzetten van het Leonardo-onderwijs voor hoogbegaafden.

(*) *Het (voortgezet) speciaal onderwijs (so of vso) is onderverdeeld in de volgende clusters (ondergebracht in Regionale Expertise Centra, zgn. REC's):*

1. *onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap;*
2. *onderwijs aan dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoelijkheden dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps;*
3. *onderwijs aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, lichamenlijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps;*
4. *onderwijs aan langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen in scholen die verbonden zijn aan pedologische instituten.*

Vrijheid van onderwijs en toelatingsbeleid

De vrijheid van onderwijs houdt in dat *schoolbesturen* de vrijheid hebben om eigen scholen te stichten (vrijheid van richting en inrichting.) *Ouders* daarentegen hebben een vrije schoolkeuze voor hun kinderen, maar kunnen toelating bij een school niet afdwingen. Het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs gaan verschillend met het toelaten van leerlingen om. Het bijzonder onderwijs mag in beginsel kinderen weigeren als hun ouders de grondslag van de school niet onderschrijven; het openbaar onderwijs is in de regel algemeen toegankelijk. Voor de meeste scholen is toelating het uitgangspunt en weigering een uitzondering.

Het bevoegd gezag van elke school - openbaar of bijzonder - moet steeds kunnen aangeven waarom een leerling niet tot de school kan worden toegelaten. Waar trekt het bevoegd gezag de grens en waarom? Welke criteria gelden voor toelating en voor weigering? Kortom: de school moet een toelatingsbeleid hebben en dit consequent uitvoeren. De jurisprudentie leert dat dit beleid vooraf aan de ouders bekendgemaakt moet zijn, zo mogelijk via de schoolgids, maar in elk geval op het moment van inschrijving. Scholen kunnen van het beleid afwijken, maar moeten dit dan motiveren. Een

Datum: 8 maart 2011

criterium voor het niet toelaten van een leerling kan zijn het feit dat de school een maximale gebouw-grootte kent. In een regio waar meer dan voldoende onderwijsaanbod is, is niet toelaten van een leerling om die reden alleszins redelijk en acceptabel.

Bepalingen ten aanzien van het aantal en de grootte van schoolgebouwen behoeven in beginsel de vrije schoolkeuze van ouders dus niet te beperken. Wij adviseren echter met de scholen af te spreken dat leerlingen uit Woerden *altijd* en met voorrang toegelaten dienen te worden. Daarnaast blijven de leerlingen uit alle overige voedingsgebieden in onze optiek als vanouds welkom, dus ook de leerlingen uit Vleuten en De Meern. Al deze leerlingen zorgen voor een niet meer weg te denken instroom naar de drie scholen voor voortgezet onderwijs; het wegblijven van deze leerlingen zou op termijn tot niet-gewenste leegstand kunnen leiden. Indien er echter meer leerlingen worden aangemeld dan op grond van uw nieuwe beleidsuitspraken kunnen worden aangenomen, zullen leerlingen op grond van het door de scholen vooraf bekendgemaakte (gezamenlijke) toelatingsbeleid moeten worden geweigerd.

Stand van zaken tijdelijke vestigingen Kalsbeek College

De *tijdelijke* locaties die het Kalsbeek College momenteel in gebruik heeft (*), zijn ontoereikend om zowel het huidige aantal leerlingen als het aantal leerlingen dat tot en met het piekjaar (2017) wordt verwacht te kunnen opvangen. Dit geldt ook bij toepassing van de in dit advies voorgestelde beleidsafspraken. Daarnaast lijken twee van de vier tijdelijke locaties ongeschikt om zonder bouwkundige maatregelen nog lang als leslocatie te kunnen dienen. In overleg met de directie van de school zoeken wij naar een oplossing, waarbij uitdrukkelijk wordt gedacht aan de vervanging van alle tijdelijke locaties door één nieuw complex van noodlokalen aan de Jozef Israëlslaan (17 leslokalen in 2 bouwlagen). Uitgangspunten daarbij zijn dat de financiering van het complex past binnen de middelen die in de begroting beschikbaar zijn en dat het complex definitief voorziet in de capaciteit die nodig is om te kunnen voldoen aan de huisvestingsbehoefte die er is totdat de af te spreken maximale gebouw-grootte is bereikt.

(*) *Tijdelijk in gebruik zijn momenteel 8 noodlokalen aan de Jozef Israëlslaan, 4 noodlokalen aan de Burgemeester van Kempensingel, 2 noodlokalen aan de Jan Steenstraat alsmede het voormalige schoolgebouw van De Keerkring aan de Jan Steenstraat 2.*

Financiën:

Ontwikkeling van de huisvestingslasten

Iedere gemeente is wettelijk verplicht om - binnen bepaalde marges - voor alle leerlingen die op een school staan ingeschreven, onderwijshuisvesting te realiseren. Zoals we eerder zagen, geldt die verplichting in het voortgezet onderwijs het komende schooljaar voor 5502 leerlingen. Per ingeschreven leerling draagt het Rijk via het *gemeentefonds* een bedrag bij in de huisvestingslasten.

Het gemeentefonds is een fonds met belastinggeld van het Rijk. Gemeenten krijgen elk jaar geld uit het fonds om een deel van hun uitgaven te betalen. Gemeenten mogen zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden. Aan de hoogte van de uitkering van het gemeentefonds kunnen door derden geen rechten worden ontleend. Hoeveel geld individuele gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, is afhankelijk van de kenmerken en de belastingcapaciteit van de gemeenten.

Het Rijk hanteert bij de verdeling van het gemeentefonds over individuele gemeenten ruim 60 maatstaven. Een van de maatstaven is het aantal leerlingen dat binnen de gemeente voortgezet onderwijs volgt. Ook leerlingen die niet in de gemeente wonen tellen mee. Het gedeelte van de uitkering van het gemeentefonds voor Woerden dat gebaseerd is op de omvang van het voortgezet onderwijs was in 2010 € 3.296.614,40. Per leerling is dat € 636,04.

De werkelijke huisvestingslasten voor het voortgezet onderwijs bedragen voor Woerden de komende jaren gemiddeld € 828,53. Tegenover deze inzet uit eigen middelen staat dat het voortgezet onderwijs straks over 5 jonge eigentijdse schoolgebouwen beschikt, een bewuste beleidskeuze waar men terecht trots op kan zijn.

Datum: 8 maart 2011

Tabel 3: Ontwikkeling bedrag per leerling (*)

1 augustus	2011	2015	2017	2022
Rijksbijdrage VO per leerling (**)	636,04	636,04	636,04	636,04
Werkelijke kosten VO per leerling (***)	703,21	814,34	786,05	843,38

(*) De bedragen in deze tabel zijn indicatief; de tabel is uitsluitend bedoeld om een bepaalde trend inzichtelijk te maken.

(**) Bron: gegevens BZK uitkeringsjaar 2010. Conform de systematiek van BZK is gerekend met een gecorrigeerd (geprognosticeerd) leerlingaantal. Gerekend is met een correctie van -4,9%, zoals door BZK toegepast in het uitkeringsjaar 2010. Mede gelet op de economische recessie is voorsnog niet duidelijk hoe dit bedrag zich de komende jaren zal ontwikkelen.

(***) Bron: de lasten zijn ontleend aan de betreffende tabel in staat C bij de begroting 2011, waarop de lasten voor het speciaal onderwijs (De Keerkring) in mindering zijn gebracht. Met de indicatieve jaarlasten nieuwbouw Minkema en Praktijkschool en vervangende tijdelijke huisvesting Kalsbeek is rekening gehouden. Toegevoegd zijn voorts de jaarlasten voor de huur van de huidige tijdelijke locaties in het VO. Andere uitgaven in de exploitatieve sfeer, zoals OZB en verzekeringspremies, zijn buiten beschouwing gelaten. Gerekend is met het werkelijke leerlingaantal op de (geprognosticeerde) voorafgaande wettelijke teldatum.

Tabel 4: Ontwikkeling huisvestingslasten voortgezet onderwijs (*)

Jaar	2011	2015	2017	2022
Rijksbijdrage (**)	3.328.016,97	3.524.601,03	3.554.844,73	3.228.817,63
Totale lasten (***)	3.869.065,72	4.745.141,20	4.619.637,81	4.501.961,70
Gemeentelijke bijdrage	541.048,75	1.220.540,17	1.064.793,08	1.273.144,07

(*) De bedragen in deze tabel zijn indicatief; de tabel is uitsluitend bedoeld om een bepaalde trend inzichtelijk te maken.

(**) Conform de systematiek van BZK is gerekend met een gecorrigeerd (geprognosticeerd) leerlingaantal. Gerekend is met een correctie van -4,9%, zoals door BZK toegepast in het uitkeringsjaar 2010.

(***) De lasten zijn ontleend aan de betreffende tabel in staat C bij de begroting 2011, waarop de lasten voor het speciaal onderwijs (De Keerkring) in mindering zijn gebracht. Met de indicatieve jaarlasten nieuwbouw Minkema en Praktijkschool en vervangende tijdelijke huisvesting Kalsbeek is rekening gehouden. Toegevoegd zijn de jaarlasten voor de huur van de huidige tijdelijke locaties in het VO. Andere uitgaven in de exploitatieve sfeer, zoals OZB en verzekeringspremies, zijn buiten beschouwing gelaten.

Uitvoering:

Gelet op vorenstaande overwegingen, adviseren wij u:

1. ons college op te dragen een uitvoeringsnotitie vast te stellen, waarin op basis van uw besluit voor het voortgezet onderwijs wordt toegewerkt naar huisvesting in maximaal de 5 gebouwen in permanente bouwaard die na oplevering van de nieuwbouw voor het Minkema College en de Praktijkschool beschikbaar zijn;
2. het aantal leerlingen dat tot deze 5 gebouwen kan worden toegelaten, eveneens vast te stellen in bedoelde uitvoeringsnotitie;
3. de termijn waarin de onder 1) bedoelde huisvesting wordt bereikt te laten samenvallen met de periode waarvoor het Kalsbeek College nieuwe tijdelijke huisvesting nodig heeft ter vervanging van de tijdelijke vestigingen die momenteel in gebruik zijn;
4. ons college op te dragen op korte termijn te komen tot besluitvorming over de onder 3) bedoelde vervangende huisvesting.

Communicatie: N.V.T.


Datum: 8 maart 2011

Samenhang met eerdere besluitvorming: N.V.T.

Bijlagen:

- a) Raadsinformatiebrief van 30 september 2010 (10.014556; met bijlagen).
 - b) Raadsinformatiebrief van 16 november 2010 (10.016476; met bijlage).
-

De indiener: - Burgemeester en wethouders van Woerden
de secretaris de burgemeester


W. Wieringa


mr. H.W. Schmidt