

Evaluatie

doordecentralisatie onderwijshuisvesting

2015 – 2022

10 februari 2023

Inhoudsopgave

(Klik op de rechtermuisknop en kies voor 'Veld bijwerken', vervolgens 'in zijn geheel bijwerken' en klik daarna op 'ok')

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Het kader	4
1.3 Stand van zaken doordecentralisatie onderwijshuisvesting	4
2. Evaluatie behalen doelen	6
2.1 Vergroten financiële zekerheid	6
2.2 Kwaliteitsimpuls voor de gebouwen	7
2.3 Verbetering van een aantal prestaties op onderwijsgebied	9
2.4 Dynamiek in de stad door herontwikkelingskansen	13
3. Successen en knelpunten	15
3.1 Successen	15
3.2 Knelpunten	15
4. Conclusies	19
5. Aanbevelingen	20

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De raad van de gemeente Nijmegen heeft per 1 januari 2008 de zorg voor de onderwijshuisvesting, met alle bijbehorende middelen en verantwoordelijkheden, voor onbepaalde tijd overgedragen aan de schoolbesturen voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Dit is in de wet geregeld: we noemen dit doordecentralisatie (DDC). In de DDC-overeenkomsten is als doelstelling vastgelegd dat de scholen een inspanningsverplichting aanvaarden om binnen een periode van 40 jaar na het tot stand komen van de overeenkomst in december 2007 alle schoollocaties te vernieuwen (dus van 2008 tot 2048). Daarnaast is er een convenant prestatieafspraken onderwijs gesloten tussen de gemeente en het onderwijs. Daarbij zijn afspraken gemaakt over prestaties op onderwijsgebied in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen.

De omvang van deze doordecentralisatie van onderwijshuisvesting voor PO, (V)SO en VO is uniek in Nederland. Deze was alleen mogelijk doordat de gemeente en de schoolbesturen -en de schoolbesturen onderling- goed hebben samengewerkt.

Achtergrond

De doordecentralisatie beslaat 92,8%¹ van het totaal aantal leerlingen in Nijmegen. Met de schoolbesturen van het speciaal onderwijs Stichting Aloysius en Tarcisius en het bestuur van de islamitische basisschool Hidayah is indertijd geen overeenstemming bereikt over doordecentralisatie. De intentie is toen uitgesproken om in een later stadium alsnog tot overeenstemming te komen. Met de besturen van Hidayah en Aloysius is de gemeente sinds begin 2022 in gesprek om dit alsnog te realiseren.

Tevens was de afspraak dat de gemeente verantwoordelijk zou blijven voor de nieuwbouw van scholen in Nijmegen-Noord. Waar mogelijk zou de gemeente streven naar doordecentralisatie.

Inmiddels zijn zes scholen in Nijmegen Noord na 2018 ook doorgedecentraliseerd. Dit zijn twee vestigingen van het Citadel College, basisschool de Verwondering, basisschool de Uitdaging, basisschool de Boomgaard en basisschool de Verbinding. Bovendien is een dependance van SBO de Windroos in Nijmegen Noord gerealiseerd. Met deze doordecentralisaties is het aantal leerlingen dat onder de doordecentralisatie valt gestegen ten opzichte van de start in 2008.

Evaluatie

In de DDC-overeenkomst hebben gemeente en schoolbesturen afgesproken om de effecten van de doordecentralisatie jaarlijks te monitoren en om de vijf jaar te evalueren. In 2013 heeft de eerste evaluatie plaatsgevonden. Partijen hebben vervolgens overeenstemming bereikt over aanvullingen en wijzigingen. De afspraken zijn in 2015 vastgelegd in de geconsolideerde doordecentralisatie overeenkomst. Ook is toen afgesproken in 2020 de tweede evaluatie te doen van de doordecentralisatieovereenkomst én de prestatieafspraken.

De meest recente monitor van de doordecentralisatie is bijgevoegd. Deze biedt een totaaloverzicht voor de periode tot en met 2019-2020. Met dit rapport beschrijven de gemeente en schoolbesturen gezamenlijk het resultaat van de tweede vijfjaarlijkse evaluatie voor beide onderdelen.

Leeswijzer

De afgelopen vijf jaar is veel bereikt. Op veel verschillende locaties is nieuwbouw verrealiseerd of zijn bestaande gebouwen gerenoveerd. We kijken eerst naar de doelstellingen en benoemen of deze behaald zijn of niet. Ook is

¹ Er zijn overeenkomsten gesloten met de volgende schoolbesturen: Stichting Conexis, Stichting St. Josephscholen, Stichting RK Onderwijs Lent, Stichting Basisonderwijs De Klokenberg, Stichting Pallas vrijeschool basisonderwijs, Stichting Kentalis Onderwijs, Stichting MeTander, stichting Entrea, Stichting Alliantie Voortgezet Onderwijs Nijmegen e.o., Stichting Praktijkonderwijs, Stichting Scholengroep Rijk van Nijmegen, Stichting Voortgezet Montessorionderwijs Nijmegen en Stichting voor Voortgezet vrije schoolonderwijs.

hard gewerkt aan de inhoudelijke doelen. Daar gaan wij in paragraaf 2.3 nader op in. De knelpunten en successen van de doordecentralisatie komen hierna aan bod. Tot slot formuleren wij enkele conclusies.

1.2 Het kader

Het Programma Onderwijs heeft in haar Stadsbegroting de volgende ambities verwoord voor onderwijs:

Ambitie 1: We willen dat alle inwoners gelijke participatiekansen en optimale ontwikkelingsmogelijkheden hebben.

Ambitie 2: We hebben voor kinderen en jongeren duurzame, moderne en toegankelijke onderwijsgebouwen.

Voor het realiseren van deze ambities heeft de gemeente Nijmegen voor de onderwijshuisvesting tot nu toe twee instrumenten gehanteerd. Het maken van prestatieafspraken op onderwijsgebied en het sluiten van doordecentralisatie-overeenkomsten met schoolbesturen. Hieronder schetsen wij hoe deze instrumenten werken en zich tot elkaar verhouden.

In 2008 zijn door de gemeente en het onderwijs een aantal afspraken gemaakt over de prestaties op onderwijsgebied in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Deze afspraken zijn opgenomen in het “convenant prestatieafspraken onderwijs”. Er zijn prestatieafspraken gemaakt op het terrein van:

- a) Jeugdbeleid
- b) Spreiding en bereikbaarheid
 - Bereikbaarheid
 - Pluriformiteit
 - Opheffingsgevaar
 - Opheffen van segregatie
- c) Doorgaande ontwikkelingslijn van vóór- naar vroegschoolse periode (alleen voor het Primair Onderwijs)

Met het convenant prestatieafspraken onderwijs en de doordecentralisatieovereenkomst onderwijshuisvesting hebben de schoolbesturen zich verbonden om een aantal onderwijsinhoudelijke doelen te halen en heeft de gemeente zich verbonden om onderwijshuisvestingsmiddelen en bevoegdheden over te dragen.

1.3 Stand van zaken doordecentralisatie onderwijshuisvesting

De monitor doordecentralisatie onderwijshuisvesting 2020 laat het volgende beeld zien:

De beoogde doelstelling om in een periode van 40 jaar tussen 2008 en 2048 alle onderwijsgebouwen te vernieuwen ligt goed op koers:

- per eind 2020, is ruim 60% van het totale vloeroppervlak (bvo) bij start DDC daadwerkelijk vernieuwd; dus na zo'n 13 jaar looptijd van de DDC-overeenkomst
- per sector zijn behoorlijke verschillen zichtbaar: zo heeft het VO per eind 2020 76,2% van het totaal bvo bij start DDC vernieuwd. In het PO ligt dit op 36,7% en in het SO op 35,8%.
- als de huidige plannen worden uitgevoerd conform prognose zal na 17 jaar (per eind 2024) ruim 67% vernieuwd zijn.

Deze vernieuwing tot nu toe is te zien als een groot succes en sluit aan bij wat partijen, schoolbesturen en Gemeente Nijmegen, bij de start van de doordecentralisatie gezamenlijk voor ogen hadden: in 40 jaar alles vernieuwen. Daarmee is de kwaliteit van de gebouwen voor zowel leerlingen als voor docenten in Nijmegen heel goed op orde. Hiermee onderscheidt de situatie in Nijmegen zich ten opzichte van die in veel andere gemeenten.

De context staat echter niet stil. Het klimaatakkoord 2050 met bijbehorende wetgeving is een nieuwe ontwikkeling en legt grote druk op de onderwijshuisvestingsambitie in onze stad en regio. Daarnaast zijn de bouwkosten de

afgelopen jaren flink toegenomen. Ook de demografische ontwikkelingen zijn van invloed: krimp in het voortgezet onderwijs en in het primair onderwijs demografische verschillen op stadsdeelniveau. We zien ook dat de instroom in het VMBO al enige jaren een dalende trend vertoont. Verder is de wetgeving met betrekking tot het stichten van nieuwe scholen gewijzigd. We constateren daarbij dat de bijbehorende middelen vanuit de rijksoverheid naar gemeenten voor onderwijshuisvesting achterblijven, behoudens het algemene accres in het gemeentefonds.

Verder zorgt deze vernieuwing voor:

- Een stijging van de WOZ-waarden van de schoolgebouwen. Deze zijn in de afgelopen jaren fors toegenomen, van circa € 135 miljoen in 2008 en zo'n € 225 miljoen in 2018 naar zo'n 250 miljoen in 2020 (excl. BS De Uitdaging, De Boomgaard en Kindcentrum Toon).
- Een toename van het aandeel van de kapitaallasten vanwege het tempo van vernieuwing. Ongeveer de helft van de totale DDC-vergoeding gaat naar deze kapitaallasten. In lijn met de vernieuwing ligt het aandeel kapitaallasten in het VO hoger dan gemiddeld en in het PO wat lager. Het SO zit hier tussenin.
- Voor de toekomstige vernieuwing wordt gemiddeld zo'n 20% van de middelen DDC toegevoegd aan de bestemming reserve onderwijshuisvesting.
- Een afname van het aantal onderwijslocaties sinds de start van de DDC in 2008 van 71 naar 69. Dit is inclusief het stichten van 7 nieuwe scholen in de Waalsprong. Per saldo is het aantal afgestoten locaties in de bestaande stad (onder andere vanwege samenvoegingen met het oog op krimp) groter dan het aantal nieuwe locaties (onder andere vanwege de groei in Nijmegen Noord).
- Een toename van het totaal aantal vierkante meters onderwijshuisvesting met zo'n 5% tot circa 220.000m² BVO. Deze toename is vooral toe te schrijven aan de stijging van het totaal aantal leerlingen. In combinatie met de afnamen van het aantal onderwijslocaties kun je dus concluderen dat er een schaalvergroting heeft plaatsgevonden.
- Bij de herijking van de doordecentralisatie-overeenkomst in 2015 is afgesproken dat de gemeente garant staat voor het schatkistbankieren van schoolbesturen voor het financieren van nieuwbouw/renovatie. Er is een toename van de totale omvang aan garantstellingen te zien: 37 mio per eind 2019. Vanwege een aantal grote nieuwbouwprojecten in 2020 komt daar nog zo'n 15,7 mio bij.

Voor nadere gegevens per schoolbestuur e.d. verwijzen we naar de monitor onderwijshuisvesting 2020.

2. Evaluatie behalen doelen

In 2007 hebben gemeente en schoolbesturen vier doelen geformuleerd voor het doordecentraliseren van de onderwijshuisvesting:

1. Het vergroten van de financiële zekerheid op langere termijn voor de schoolbesturen;
2. Volledige nieuwbouw dan wel grondige renovatie van alle bestaande schoolgebouwen in de komende veertig jaar; een kwaliteitsimpuls voor de gebouwen;
3. Een verbetering van een aantal prestaties op onderwijsgebied in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen.
4. Dynamiek in de stad door herontwikkelingskansen, waarbij de gemeente de regie houdt op ruimtelijke ontwikkelingen. Dit omdat de gemeente een terugkoopplicht heeft, waardoor grond en schoolgebouwen altijd aan de gemeente terugvallen.

In 2014 heeft de eerste evaluatie plaatsgevonden. Partijen hebben vervolgens overeenstemming bereikt over aanvullingen en wijzigingen en dit in een allonge op de doordecentralisatieovereenkomst in 2015 vastgelegd. Deze evaluatie gaat over de periode 2015-2022. In onderstaande paragrafen gaan we in op het behalen van de vier doelen.

2.1 Vergroten financiële zekerheid

De doordecentralisatie-overeenkomst is afgesloten voor onbepaalde tijd. Het doel is om in een periode van 40 jaar alle gebouwen te vernieuwen. In de afgelopen jaren hebben schoolbesturen nieuwbouw en renovatie kunnen financieren uit de structurele doordecentralisatievergoeding, de eventuele opbrengst van verkoop van de afgestoten schoolpanden en de inzet van budgetten groot onderhoud.

De doordecentralisatie-middelen worden ingezet voor:

- rente en aflossing van afgesloten leningen in verband met aankoop van de bestaande schoolgebouwen van de gemeente door de schoolbesturen bij de start van de doordecentralisatie,
- na 1 januari 2008 gerealiseerde nieuwbouw of renovatie,
- voorzieningen voor toekomstige investeringen.
- Daarnaast moeten van de vergoeding onder andere de verzekeringen, WOZ-aanslag, tijdelijke huisvesting, huur sportaccommodaties en sportvelden worden betaald en de personele lasten in verband met de van de gemeente overgenomen huisvestingstaken.

Bij het sluiten van de doordecentralisatieovereenkomst met een aantal schoolbesturen zijn maatwerkafspraken gemaakt die zij kunnen aanwenden voor nieuwbouw c.q. renovatie.

Verder ontvangen de schoolbesturen in het PO sinds 1 januari 2015 rechtstreeks vanuit het Rijk middelen voor buitenonderhoud. Het VO ontvangt deze onderhoudsmiddelen al sinds 2005 rechtstreeks vanuit het Rijk.

Bij de herijking van de afspraken in 2015 zijn afspraken gemaakt over de mogelijkheid tot schatkistbankieren. De onderwijsbesturen kunnen gemeentegarantie krijgen voor de financiering van de investeringen in de huisvesting, waardoor zij tegen een lagere rente (onder de marktwaarde) kunnen lenen. Bijna alle scholen maken hier gebruik van.

Dit solide pakket biedt de schoolbesturen langdurige zekerheid ten aanzien van hun inkomsten en uitgaven met betrekking tot hun onderwijspanden. Hiermee is dit doel behaald.

Deze evaluatie toont verder aan dat met de huidige financiële middelen de afgesproken doelen niet meer haalbaar zijn. We komen op dit meerjarig tekort terug in hoofdstuk 2.2.

2.2 Kwaliteitsimpuls voor de gebouwen

De doordecentralisatie is zonder enige twijfel een succes te noemen tot nu toe. In de periode 2008-2020 zijn grote stappen gezet in de realisatie van de lange termijn doelstelling qua nieuwbouw en renovatie. Als we de bouwactiviteiten van alle doorgedecentraliseerde scholen gezamenlijk beschouwen, dan ligt de vernieuwing van de onderwijshuisvesting ruim voor op het overeengekomen schema: in de periode tot en met 2020 is bijna 60% van het totale bruto vloeroppervlak bij start DDC vernieuwd. Wel zijn nog altijd behoorlijke verschillen te zien tussen de onderwijssectoren PO, SO en VO. Duidelijk is dat de vernieuwing in het VO meer voor ligt op het overeengekomen schema dan in het PO. Daarentegen heeft het PO een aantal nieuwe scholen gerealiseerd in Nijmegen Noord. Indien de voorgenomen nieuwbouw en/of renovatie tot en met 2024 conform planning worden gerealiseerd, dan betekent dit dat na 17 jaar (42% van de periode) doordecentralisatie ruim 67% van het totale bruto vloeroppervlak bij de start DDC is vernieuwd.

Er zijn verder verschillende initiatieven om de duurzaamheid van de schoolgebouwen in Nijmegen te verbeteren. Zo heeft de stichting Josephscholen een Groenfonds opgericht, dat duurzame investeringen financiert. Het fonds wordt gevoed met middelen die vrijkomen door besparing op de energielasten en door het (een jaar) uitstellen van investeringen aan de gebouwen. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er recente voorbeelden van duurzaamheids- en energiebesparende maatregelen, zoals op het Citadelcollege, het Pro College, het Rijks en het Montessori College. De gemeente faciliteert subsidieaanvragen bij het Rijk (zie de subsidieregelingen bij het Rijk voor duurzaamheid en binnenklimaat (SUVIS-subsidie). Daarnaast zijn een aantal schoolbesturen bezig om gebruik te maken van andere subsidies vanuit het Rijk, zoals de vangnetregeling.

Knelpunten

Grootste knelpunt die uit de evaluatie naar voren komt is dat bovenop het tekort ontstaan door toenemen van de eisen bouwbesluit en stijgende bouwkosten (materialen en personeel) er ook moet worden voldaan aan het klimaatakkoord 2050. Het tekort aan middelen groeit jaarlijks aanzienlijk en maakt daarmee het halen van de afgesproken ambitie, voor 2048 alle onderwijshuisvesting vernieuwd en/of gerenoveerd, niet mogelijk. Dit is niet alleen een probleem in Nijmegen, maar dit is een landelijk probleem.

Er zijn geen extra middelen vanuit het Rijk toegevoegd aan het Gemeentefonds met het oog op deze gestegen bouwkosten en dit tekort wordt nog groter richting ENG (Energie Neutraal Bouwen) volgens het klimaatakkoord 2050). Zodoende is de overeengekomen DDC-vergoeding aan schoolbesturen niet aangepast (tekort: VNG norm 40% en 10% BENG bouwen (Bijna Energie Neutraal Gebouw)). Schoolbesturen geven aan dat ze voor iedere euro minder kunnen realiseren en dat dit van invloed is op het tempo van vernieuwing: het netto investeringspotentieel om te kunnen vernieuwen en verduurzamen neemt af.

De doordecentralisatie houdt alleen rekening met nieuwbouw/vervanging/renovatie van scholen conform het (oude) bouwbesluit 2012. Financiering van extra duurzaamheidswensen en ambities vanuit Rijk, gemeente en scholen a.g.v. het nieuwe bouwbesluit 2021 (BENG) én het klimaatakkoord is niet meegenomen in het rekenmodel van de doordecentralisatie. Raad, burgers, leerlingen en ouders e.d. verwachten dit echter wel.

Wij hebben Kenniscentrum Ruimte-OK gevraagd om dit specifiek voor Nijmegen in beeld te brengen. De financiële impact wordt door Ruimte-OK geschat op € 4,3 tot € 10,1 miljoen per jaar aan extra kosten².

Het tekort van € 4,3 miljoen per jaar is het tekort om te voldoen aan de huidige afspraken in de DDC-overeenkomst. Alle scholen worden dan in 40 jaar vernieuwd naar de huidige energie- en bouwwetgeving (BENG per 1-1-2021) waarbij de jaarlijkse DDC-vergoeding hetzelfde blijft. Hierbij wordt dan geen rekening gehouden met de afspraken in het klimaatakkoord. Daarmee zouden we het probleem in feite een aantal jaren 'vooruitschuiven'.

² zie collegevoorstel "Wensen en bedenkingen m.b.t. tussentijdse terugkoppeling Evaluatie Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting" d.d. 25 januari 2022.

Het verschil tussen bovenstaande bandbreedte € 10,1- € 4,3 zijnde € 5,8 miljoen toont het feitelijke tekort aan financiële dekkingsmiddelen voor de verduurzamingsopgave uit het Klimaatakkoord. De doorrekening maakt duidelijk dat de huidige DDC vergoeding niet bedacht is op de huidige eisen qua energie- en bouwwetgeving laat staan de verduurzamingsopgave vanuit het Klimaatakkoord 2050. Dit zijn geen vrijblijvende opgaven.

In bovenstaande berekeningen is nog geen rekening gehouden met de laatste ontwikkelingen om meer inclusief te gaan bouwen.

2.3 Verbetering van een aantal prestaties op onderwijsgebied

In het convenant ‘prestatieafspraken onderwijs’ zijn inhoudelijke afspraken gemaakt (2007). Het doel is om een aantal prestaties op onderwijsgebied te verbeteren. Dit in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld afspraken over de spreiding van scholen en samenwerking binnen het jeugdbeleid.

In het convenant zijn de afspraken met het primair onderwijs en voortgezet onderwijs gesplitst.

2.3.1. Evaluatie inhoudelijke afspraken primair onderwijs

Onderstaand beschrijven wij de gemaakte afspraken en geven we aan of aan de afspraken is voldaan.

- *Schoolbesturen en gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor het onderwijs gerelateerd jeugdbeleid in de gemeente Nijmegen en hebben regelmatig (ten minste één keer per jaar) overleg over de inhoud en uitvoering van het onderwijs en jeugdbeleid in Nijmegen.*

Het onderwijs en de gemeente hebben de afgelopen jaren regelmatig overlegd over de inhoud en uitvoering van het onderwijs en jeugdbeleid. Ondertussen heeft de wet Passend onderwijs zijn intrede gedaan én is de gemeente verantwoordelijk geworden voor de Jeugdzorg. Met deze wijzigingen zijn de onderlinge samenwerking en afstemming ook wettelijk verankerd. In het overleg tussen gemeente en schoolbesturen zijn nu ook de kinderopvang, het samenwerkingsverband en het speciaal onderwijs aangesloten én wordt steeds meer aandacht besteed aan de preventieve werking van jeugdbeleid.

- *Schoolbesturen PO verplichten zich in elke wijk³ één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden. Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het oprichten of opheffen van een school niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor oprichten of opheffen van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente.*

We zien dat in de stadsdelen Dukenburg, Lindenholt en Hatert vanwege krimpende leerlingenaantallen een aantal basisscholen onder of tegen de oprichtingsnorm zitten. De doelstelling dat er een basisschool per wijk is, komt hierdoor in gevaar, waarbij het wel nodig is dat er nog wat te kiezen is in elk stadsdeel. Hoe fijnmaziger de spreiding, hoe knellender uiteraard het financieel kader voor de schoolbesturen PO. Samen met het lerarentekort heeft dit invloed op de onderwijskwaliteit.

Uitgangspunt moet zijn dat kinderen van het PO en (V)SO zoveel mogelijk in de buurt naar school kunnen gaan.

In Nijmegen Noord zijn sinds 2008 vijf nieuwe scholen in het primair onderwijs gerealiseerd: De Verwondering, de Uitdaging, de Boomgaard, de Verbinding en een dependance van SBO de Windroos. Voor de eerste vier scholen zijn separate doordecentralisatieovereenkomsten afgesloten en SBO de Windroos was al doorgedecentraliseerd.

Naast bovengenoemde scholen zullen in Nijmegen Noord nog 1 of 2 scholen worden gesticht in het PO: er loopt een procedure voor het starten van een school in Hof van Holland (planning: augustus 2024) en mogelijk volgt een school in Zuiderveld (ten noorden van Grote Boel). Bij laatstgenoemde school hangt dit af van de ontwikkelingen qua basisgeneratie (4-11jarigen + 30% van de 12-jarigen), de daarmee samenhangende ruimtebehoefte en de toekomstplannen van de dependance van bs De Oversteek aan de Griftdijk.

Bij het oprichten van nieuwe scholen gaan wij uit van een menselijke maat van circa 480 leerlingen, met de mogelijkheid om tijdelijk uit te breiden om de flinke groei van het aantal leerlingen (de ‘piek’) op te vangen.

³ In bijlage 1 bij het convenant prestatieafspraken is gedefinieerd wat onder ‘een wijk’ wordt verstaan.

De evaluatie van het gemengde scholenbeleid is afgerond, waarin onder meer afspraken worden gemaakt over leerlingenplafonds. De concrete afspraken m.b.t. aanpassing leerlingenplafond moeten straks landen in de overeenkomst van centrale aanmelding op basis van de evaluatie gemengde scholenbeleid. Schoolbesturen hebben aangegeven (proces)afspraken te willen maken over het kunnen sluiten, verplaatsen of uitbreiden van basisscholen. Het convenant is het kader op basis waarvan deze afspraken met de schoolbesturen worden gemaakt.

- *Schoolbesturen verplichten zich om een pluriform PO-aanbod in stand te houden: in elk stadsdeel dient er keuze te zijn tussen openbaar en bijzonder onderwijs; daarnaast wordt diversiteit van onderwijsconcepten nagestreefd. Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het veranderen van denominatie van een school niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor verandering van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan primair onderwijs in de gemeente.*

Sinds de doordecentralisatie is geen besluit genomen over de verandering van denominatie van een school. De keuze voor denominatie van de scholen in Nijmegen Noord is gebaseerd op de wettelijke bepalingen van de oude wetgeving voor het stichten van scholen (het scholenplan). De pluriformiteit is in Nijmegen goed, met dien verstande dat ouders in Nijmegen Noord aandacht hebben gevraagd voor meer verschillende schoolconcepten. De gemeente heeft schoolbesturen gevraagd om ouders bij de keuze in schoolconcept te betrekken.

Met de nieuwe wet “Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen” zijn de spelregels voor het stichten van nieuwe scholen gewijzigd. Voor de toekomst moet hier rekening mee gehouden worden.

Verder zien we, conform de landelijke trend, een stijging in de belangstelling van de denominaties: islamitisch basisonderwijs en vrije school onderwijs. Met beide stadsscholen en de overige scholen zijn we gezamenlijk in gesprek over uitbreiding.

- *Vóórdat besluiten worden genomen over het opheffen van een school of schoollocatie, treden schoolbesturen in overleg met elkaar en met de gemeente op een dergelijk tijdstip dat beïnvloeding van de besluitvorming nog in alle redelijkheid mogelijk is. Indien scholen of schoollocaties structureel te kampen hebben met een fors leerlingenverlies zal het schoolbestuur in overleg treden met de gemeente om te overleggen over de mogelijke oorzaken van dit leerlingenverlies en mogelijke oplossingen, voordat er sprake is van een situatie dat de betreffende school(locatie) met opheffing wordt bedreigd.*

Sinds de doordecentralisatie is basisschool de Kampus (Lindenholt) opgeheven. Basisschool de Bloemberg is geen reguliere basisschool meer, maar is zich volledig gaan focussen op NT2 onderwijs. De leerlingen zijn naar de naastgelegen basisschool de Lindenhoeve gegaan en daarna is de Bloemberg een nevenvestiging van de Dukendonck geworden.

We zien dat in de stadsdelen Dukenburg, Lindenholt en Hatert vanwege krimpende leerlingenaantallen een aantal basisscholen onder of tegen de oprichtingsnorm zitten. De doelstelling dat er een basisschool per wijk is, komt hierdoor in gevaar, waarbij het wel nodig is dat er nog wat te kiezen is in elk stadsdeel.

Demografische ontwikkelingen, krimp in de bestaande stad en groei in Nijmegen-Noord, vragen om een weloverwogen en gezamenlijke strategie van schoolbesturen en gemeente. Uitgangspunt moet zijn dat kinderen van het PO en (V)SO zoveel mogelijk in de buurt naar school kunnen gaan.

Verder constateren we in de cijfers dat de relatieve deelname van kinderen aan het speciaal (basis)onderwijs in Nijmegen boven het landelijk gemiddelde ligt. We kunnen dit niet verklaren uit de populatie kinderen in Nijmegen. Onze ambitie is om dit deelnamepercentage omlaag te brengen.

- *Schoolbesturen ondersteunen het realiseren van een model voor centrale aanmelding en participeren in een te ontwikkelen stadsbrede aanpak, opdat ouders meer gelijke kansen hebben in het kiezen van scholen.*

Alle Nijmeegse schoolbesturen en de gemeente Nijmegen hebben een samenwerkingsovereenkomst ondertekend voor 'Schoolwijzer Nijmegen', het loket voor de centrale aanmelding van kinderen bij de Nijmeegse basisscholen. Schoolwijzer maakt onderdeel uit van het bredere beleid Gemengde scholen, waarmee we sociaal-economische segregatie in het basisonderwijs tegen willen gaan. Het beleid gemengde scholen is geëvalueerd, waarna een besluit zal moeten worden genomen over de voortzetting van dit beleid. Daarnaast willen we dat kinderen zoveel mogelijk in de eigen buurt naar school gaan.

- *Schoolbesturen ondersteunen keuzeprocessen van ouders met als doel het realiseren van een optimaal gemengde schoolpopulatie, zoals hiervoor gedefinieerd.*

Ook dit is onderdeel van het Gemengde scholen beleid.

In de wijken Wolfskuil, Waterkwartier en Willemskwartier hebben de combinatie van gemengde woningbouw, profilering van de school en een ouderinitiatief ertoe geleid dat de scholen 'De Wieken', 'de Aquamarijn' en 'Het Kleurrijk' een afspiegeling zijn geworden van de wijk en daarmee een gemengde school. Zowel vanuit maatschappelijk als onderwijskundig perspectief is dit een wenselijke situatie. Daarom blijven wij ook in andere gevallen ouderinitiatieven ondersteunen. De ondersteuning die wij daarbij geven, is afhankelijk van de specifieke vraag en de behoefte.

- *Schoolbesturen zullen niet bouwen voor gevolgen van segregatie: dit betekent concreet dat er geen uitbreiding plaatsvindt van een schoolgebouw nadat een nader af te spreken capaciteitsplafond is bereikt, tenzij demografische ontwikkelingen in een bepaalde wijk of een bepaald stadsdeel hiertoe aanleiding geven.*

Doel van een capaciteitsplafond is het begrenzen van de mogelijkheden voor verdere segregatie in Nijmegen of te wel het verder voorkomen van de zogenaamde witte vlucht. De schoolbesturen ondersteunen dit doel én geven aan niet te willen bouwen voor leegstand elders.

Ook deze afspraak is onderdeel van het Gemengde scholen beleid.

- *Schoolbesturen streven er naar een koppeling tussen voorschoolse en schoolse voorzieningen te behouden en/of te realiseren.*

De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in behoud en verbetering van de koppeling tussen voorschoolse en schoolse voorzieningen. Het gaat dan vooral om samenwerking op het gebied van VVE (voor- en vroegschoolse educatie), het overdrachtsdocument tussen ouders, kinderopvang en scholen AKIB (Alle kinderen in Beeld) en binnen de brede schoolontwikkeling.

Uit onderzoek van Onderwijsinspectie van 2022 bleek dat de kwaliteit van VVE in de voorschool voldeed aan de landelijke kwaliteitseisen. Kinderopvang en basisscholen werken in het kader van het convenant 'Alle kinderen in Beeld' samen aan een warme overdracht van peuters naar de basisschool. De samenwerking tussen de VVE-peuteropvang en de basisscholen is ook bevestigd in de Beleidsnotitie VVE-peuteropvang 2020-2022.

2.3.2. Evaluatie inhoudelijke afspraken voortgezet onderwijs

Onderstaand gaan wij in op de afspraken die zijn gemaakt met het voortgezet onderwijs.

- *Schoolbesturen en gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor het onderwijs gerelateerd jeugdbeleid in de gemeente Nijmegen en hebben regelmatig (ten minste één keer per jaar) overleg over de inhoud en uitvoering van het onderwijs en jeugdbeleid in Nijmegen.*

Aan deze afspraak wordt voldaan. Gemeente en het voortgezet onderwijs hebben de afgelopen jaren regelmatig overlegd. Dit krijgt vooral vorm in het Bestuurlijk Overleg Voortgezet Onderwijs (BOVO) dat drie keer per jaar plaatsvindt. In juni 2019 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen gemeenten regio Nijmegen en onderwijs, waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs gerelateerd jeugdbeleid is benadrukt. Met het VO wordt dit overleg regionaal gevoerd in de vorm van een OOGO.

- *Schoolbesturen VO dragen gezamenlijk zorg voor een goed bereikbaar en goed gespreid aanbod van VO-voorzieningen in Nijmegen. Daarnaast dragen de schoolbesturen VO er gezamenlijk zorg voor dat elke vorm van VO in de stad beschikbaar is. Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het oprichten of opheffen van een school niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor oprichten of opheffen van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan voortgezet onderwijs in de gemeente.*

Het voortgezet onderwijs heeft medio 2021 een nieuw Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) 2022-2027 vastgesteld, waarin zij afspraken hebben gemaakt voor een goed bereikbaar en gespreid onderwijsaanbod in Nijmegen en de regio. Uit de beschrijving van het bestaande en het gewenste onderwijsaanbod en de huisvestingssituatie van het VO in Nijmegen maken we op dat de schoolbesturen anticiperen op het aantal (te verwachten) leerlingen en willen voorkomen dat het tot vershraling van het onderwijsaanbod leidt. Het RPO bevat geen voorstellen die afwijken van onze doordecentralisatie-overeenkomst en convenant prestatieafspraken.

In Nijmegen is er een goed bereikbaar en goed gespreid aanbod van VO-scholen. In Nijmegen Noord is in 2007 een nieuwe school gesticht, het Citadel College. Inmiddels heeft het Citadel college 2 vestigingen en is deze school met twee separate doordecentralisatie-overeenkomsten in zijn geheel doorgedecentraliseerd. Er is in 2016 een tweetal vmbo-locaties samengevoegd en doorgestart onder een nieuwe naam, het Rijks vmbo. Het sterk afnemende aantal aanmeldingen voor het vmbo-beroepsgericht noodzaakte tot deze beweging.

Het Dominicus College sluit per augustus 2024 als gevolg van een forse krimp van het aantal leerlingen uit de regiogemeenten, waarop het Mondial College Leuvenbroek per 1 augustus 2025 verhuist naar het vrijkomende gebouw. De Monnikskap wordt verplaatst naar het Kandinsky College.

- *Schoolbesturen houden een pluriform VO-aanbod in stand: op stadsniveau dient er een keuze te blijven tussen openbaar en bijzonder onderwijs; diversiteit van onderwijsstromingen wordt nagestreefd. Voor elk individueel schoolbestuur betekent dit dat besluiten over het veranderen van denominatie van een school niet eerder kunnen worden genomen dan na overleg met de gemeente Nijmegen. In dit overleg dient de afweging voor verandering van een school te worden gewogen ten opzichte van het totale aanbod aan voortgezet onderwijs in de gemeente.*

De pluriformiteit van VO-scholen is goed in Nijmegen. Naast de verschillende denominaties is er ook een Jenaplan-, Montessori-en Vrije School-aanbod. Daarnaast profileren scholen zich op verschillende manieren, zoals met Tweetalig onderwijs, extra zorg, sportspecialisatie, Betascholen, Technasium, cultuurprofiel, Agora-

onderwijs, techniekhotspots voor het vmbo en de samenwerking met scholen voor leerlingen met een lichamelijke beperking.

- *Vóórdat besluiten worden genomen over het opheffen van een school of schoollocatie, treden schoolbesturen in overleg met elkaar en met de gemeente op een dergelijk tijdstip dat beïnvloeding van de besluitvorming nog in alle redelijkheid mogelijk is. Indien scholen of schoollocaties structureel te kampen hebben met een fors leerlingenverlies zal het schoolbestuur in overleg treden met de gemeente om te overleggen over de mogelijke oorzaken van dit leerlingenverlies en mogelijke oplossingen, voordat er sprake is van een situatie dat de betreffende school(locatie) met opheffing wordt bedreigd.*

Aan deze afspraak is voldaan. Er is sprake van een demografische afname van het aantal leerlingen van ongeveer 9% van 2019 tot 2025.

Om deze ontwikkeling het hoofd te bieden, maken schoolbesturen maximale instroomafspraken met alle Nijmeegse scholen, 2016-2017: de vmbo-afdelingen van het Kandinsky College Nijmegen en het Canisius College fuseren tot één vmbo-school het Rijks, waarmee ze de onderlinge samenwerking verwerken.

Tevens heeft er een bestuurlijke fusie van bestuursorganisaties Stichting Scholengroep Rijk van Nijmegen en Stichting Alliantie Voortgezet Onderwijs voor Nijmegen en het land van Maas en Waal tot @voCampus in 2021 plaatsgevonden.

Het Dominicus College sluit per augustus 2024 als gevolg van een forse krimp van het aantal leerlingen uit de regiogemeenten, waarop het Mondial College Leuvenbroek per 1 augustus 2025 verhuist naar het vrijkomende gebouw. De Monnikskap wordt verplaatst naar het Kandinsky College.

Wat betreft de onderwijshuisvesting ontstaat er bij scholen, meer ruimte in schoolgebouwen dan dat er leerlingen zijn. Dit kost onderwijsgeld, voorkeur is dit te investeren in kwaliteit van het onderwijs en niet in stenen. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting door is gedecentraliseerd, blijven de gemeente en schoolbesturen hierin samenwerken.

2.3.3 Conclusie evaluatie inhoudelijke afspraken PO, VO en (V)SO

Het convenant prestatieafspraken is toe aan een update om deze toekomst bestendig te maken. Vooral de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen in het Primair Onderwijs (PO) om in elke wijk één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden schuurt nu een aantal PO-scholen onder of tegen de opheffingsnorm zitten én dit ten koste gaat van de kwaliteit. Uitgangspunt moet zijn dat kinderen van het PO en (V)SO zoveel mogelijk in de buurt naar school kunnen gaan.

Verder updaten we de inhoudelijke afspraken op:

- Er zijn geen prestatieafspraken met het speciaal onderwijs. De ambitie is het speciaal onderwijs ook mee te nemen in de prestatieafspraken.
- De ambitie is om meer inclusief te gaan bouwen. In beeld moet worden gebracht wat dit betekent voor de schoolgebouwen.
- Als centrale thema's voegen we kansengelijkheid en inclusie toe aan de prestatieafspraken.
- Het opstellen van een meerjarig huisvestingsplan wordt wettelijk vereist. Deze verplichting gaan we opnemen in de convenant prestatieafspraken.

2.4 Dynamiek in de stad door herontwikkelingskansen

Toen het besluit over de DDC-overeenkomst in 2008 werd genomen, is een lijst van 10 projecten genoemd voor nieuwbouw en renovatie van scholen op de korte termijn. Vanaf 1 januari 2013 is de lijst met gerealiseerde en nog te realiseren projecten uitgebreid tot 34. Na een aarzelande start zijn de verschillende schoolbesturen voortvarend aan de slag gegaan. Inmiddels staat de teller op 39, waarvan al veel projecten zijn afgerond. Dit komt onder andere

door de huidige lage rentekosten voor de financiering van nieuwbouw- en/of renovatieprojecten door de garantstelling van de gemeente. De piek in de realisatie van de nieuwbouw en/of renovatie van schoolgebouwen in het VO ligt achter ons. Het bouwtempo wordt nu verlaagd. Het PO en (V)SO liggen qua realisatie op koers.

Het PO was de afgelopen periode vooral bezig met de uitbreiding in Nijmegen Noord, nu is de bestaande stad aan de beurt. Bij de herijking van de doordecentralisatie-overeenkomsten in 2015 is afgesproken dat de terug te leveren locaties in een gezonde mix; in termen van A-, B-, C- en D-locaties, zou plaatsvinden. Deze gesprekken moeten voor de komende 10 jaar nog plaatsvinden voor het PO.

We constateren daarbij wel dat het vinden van passende locaties steeds lastiger wordt, zeker omdat rekening moet worden gehouden met wetgeving en de belangen van allerlei betrokken stakeholders.

De terug geleverde locaties zijn voor een groot deel herontwikkeld. De meeste locaties zijn getransformeerd naar een woonlocatie. De door de gemeente toegekende WOZ waarde vertegenwoordigd niet de marktwaarde. De Wet WOZ schrijft deze methode toe en is daarmee een gegeven. Het herontwikkelen van deze locaties zijn daardoor vaak financieel ingewikkeld. Daarnaast is het ontwikkelen van relatief kleine locaties in bestaande wijken tijdrovend qua bestemmingsplanprocedures. Bovenstaande heeft tot gevolg dat de gemeente een negatief resultaat heeft op de herontwikkeling van de scholen van ruim € 20 miljoen euro. De verwachting is dat dit bedrag de komende jaren nog zal oplopen.

3. Successen en knelpunten

In dit hoofdstuk kijken we meer algemeen naar de doordecentralisatie en benoemen we een aantal succesfactoren en knelpunten.

3.1 Successen

Er zijn verschillende successen behaald rond de doordecentralisatie:

- De samenwerking in Nijmegen tussen schoolbesturen onderling en schoolbesturen en gemeente verloopt goed. Dit gebeurt onder andere via het BOVO, POVO en Regiegroep opvang & onderwijs 0-12 jaar,
- De onderwijskundige, inhoudelijke samenwerking tussen het primair en voortgezet onderwijs is goed op orde. De overdracht van leerlingen is goed geregeld.
- De capaciteit en het aantal leerlingen worden gezamenlijk afgestemd.
- De investering in schoolgebouwen en de exploitatie ervan (total cost of ownership) zijn in één hand belegd. Dit leidt tot financiële optimalisatie, snellere processen en duurzame gebouwen.
- De beoogde doelstelling om in een periode van 40 jaar tussen 2008 en 2048 alle onderwijsgebouwen te vernieuwen ligt voor op de koers:
 - per eind 2020, dus na zo'n 13 jaar looptijd van de DDC-overeenkomst, is ruim 60% van het totale vloeroppervlak (bvo) bij start DDC daadwerkelijk vernieuwd;
 - per sector zijn behoorlijke verschillen zichtbaar: zo heeft het VO per eind 2020 76,2% van het totaal bvo bij start DDC vernieuwd. In het PO ligt dit op 36,7% en in het SO op 35,8%.
 - indien de huidige plannen worden uitgevoerd conform prognose zal na 17 jaar (per eind 2024) ruim 67% vernieuwd zijn.
- Er zijn veel verschillende initiatieven om de duurzaamheid van de schoolgebouwen in Nijmegen te verbeteren. Zo heeft de stichting Josephscholen een Groenfonds opgericht, dat duurzame investeringen financiert. Het fonds wordt gevoed met middelen die vrijkomen door besparing op de energielasten en door het (een jaar) uitstellen van investeringen aan de gebouwen. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er recente voorbeelden van duurzaamheids- en energiebesparende maatregelen, zoals op het Citadelcollege, het Pro College, het Rijks en het Montessori College. De gemeente faciliteert subsidie-aanvragen bij het Rijk (zie de subsidieregelingen bij het Rijk voor duurzaamheid en binnenklimaat (SUVIS-subsidie). Daarnaast zijn een aantal schoolbesturen bezig om gebruik te maken van andere subsidies vanuit het Rijk, zoals de vangnetregeling.

3.2 Knelpunten

Bij het opstellen van de monitor doordecentralisatie en met deze evaluatie is een aantal knelpunten geconstateerd in de uitvoering van de overeenkomst. Onderstaand gaan wij in op de drie belangrijkste knelpunten die wij als gemeente en onderwijs zien:

3.2.1 Met de bestaande afspraken en middelen is het realiseren van de afgesproken ambities doordecentralisatie inclusief de eisen vanuit 't Klimaatakkoord 2050 niet mogelijk.

Grootste knelpunt die uit de evaluatie naar voren komt, is dat bovenop het tekort ontstaan door het toenemen van de eisen bouwbesluit en stijgende bouwkosten (materialen en personeel) er ook moet worden voldaan aan het klimaatakkoord 2050. Het tekort aan middelen groeit jaarlijks aanzienlijk en maakt daarmee het halen van de afgesproken ambitie, voor 2048 alle onderwijshuisvesting vernieuwd en/of gerenoveerd, niet mogelijk.

Er zijn geen extra middelen vanuit het Rijk toegevoegd aan het Gemeentefonds met het oog op deze gestegen bouwkosten. Zodoende is de overeengekomen DDC-vergoeding aan schoolbesturen niet aangepast (tekort: VNG norm 40% en 10% BENG bouwen). Schoolbesturen geven aan dat ze voor iedere euro minder kunnen realiseren en

dat dit van invloed is op het tempo qua vernieuwing: het netto investeringspotentieel om te kunnen vernieuwen en verduurzamen neemt af.

De doordecentralisatie houdt alleen rekening met nieuwbouw/vervanging/renovatie van scholen conform het (oude) bouwbesluit 2012. Financiering van extra duurzaamheidswensen en ambities vanuit Rijk, gemeente en scholen a.g.v. het nieuwe bouwbesluit 2021 én het klimaatakkoord is niet meegenomen in het rekenmodel van de Doordecentralisatie. Raad, burgers, leerlingen en ouders e.d. verwachten dit echter wel.

Wij hebben Kenniscentrum Ruimte-OK gevraagd om dit specifiek voor Nijmegen in beeld te brengen. De financiële impact wordt door Ruimte-OK geschat op € 4,3 tot € 10,1 miljoen per jaar aan extra kosten⁴.

Het tekort van € 4,3 miljoen per jaar is het tekort om te voldoen aan de huidige afspraken in de DDC-overeenkomst. Alle scholen worden dan in 40 jaar vernieuwd naar de huidige energie- en bouwwetgeving (BENG per 1-1-2021) waarbij de jaarlijkse DDC-vergoeding hetzelfde blijft. Hierbij wordt dan geen rekening gehouden met de afspraken in het klimaatakkoord. Daarmee zouden we het probleem in feite een aantal jaren ‘vooruitschuiven’. Het verschil tussen bovenstaande bandbreedte € 10,1- € 4,3 zijnde € 5,8 miljoen toont het feitelijke tekort aan financiële dekkingsmiddelen voor de verduurzamingsopgave uit het Klimaatakkoord. De doorrekening maakt duidelijk dat de huidige DDC vergoeding niet bedacht is op de huidige eisen qua energie- en bouwwetgeving, laat staan de verduurzamingsopgave vanuit het Klimaatakkoord 2050. Dit is geen vrijblijvende opgave.

In het coalitieakkoord is de volgende hierover opgenomen:

Verduurzamen maatschappelijk vastgoed, schoolgebouwen en huurwoningen.

We willen sportclubs, onderwijsinstellingen en andere eigenaren van maatschappelijk vastgoed aansporen om te verduurzamen. Daarbij gaat het niet alleen om vastgoed dat bij ons in eigendom is, maar ook bijvoorbeeld van verenigingen. We stellen hiervoor een budget van € 100.000 jaar beschikbaar. We vinden het van belang dat ook huurders het gebruik van gas kunnen verlagen. We gaan daarover met de woningbouwcorporaties in gesprek. Ook verkennen we met hen wat de mogelijkheden zijn om bij renovaties meer zonnepanelen te plaatsen en voor het gebruik van thuisaccu's.

Als gemeente hebben we de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. In Nijmegen is deze zorgplicht in 2008 via de doordecentralisatie -overeenkomst grotendeels overgeheveld naar de schoolbesturen. Deze vergoeding houdt geen rekening met de duurzaamheidsambities van het nieuwe bouwbesluit uit 2021. De schoolbesturen geven aan dat de komende vijf jaar € 4,3 miljoen per jaar extra nodig is om in het afgesproken tempo scholen te blijven vernieuwen. Voor de uitvoering van de nog hogere ambities uit het Klimaatakkoord zijn nog eens vele miljoenen extra nodig. Wij vinden dat het de verantwoordelijkheid is van het rijk om deze middelen beschikbaar te stellen. We ondersteunen de schoolbesturen om hier samen met de VNG bij het rijk stevig op aan te dringen.

Bron: Coalitieakkoord 2022-2026: “Ons Nijmegen, stad van iedereen”

De afgesproken ambitie om in 40 jaar alle schoolgebouwen te vernieuwen is, zonder extra middelen, hierdoor niet meer haalbaar.

⁴ zie collegevoorstel “Wensen en bedenkingen m.b.t. tussentijdse terugkoppeling Evaluatie Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting” d.d. 25 januari 2022.

3.2.2 Actualisatie convenant prestatieafspraken: voornemen het kader voor spreiding van scholen in het primair onderwijs te verruimen.

Door de gemeente en de schoolbesturen zijn een aantal afspraken gemaakt over de prestaties op onderwijsgebied in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Deze afspraken zijn opgenomen in het convenant prestatieafspraken onderwijs d.d. 18 december 2007.

Het convenant prestatieafspraken is toe aan een update om deze toekomst bestendig te maken. Vooral de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen in het Primair Onderwijs (PO) om in elke wijk één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden schuurt nu een aantal PO-scholen onder of tegen de opheffingsnorm zitten. Hierbij geldt dat hoe fijnmaziger de spreiding is, hoe knellender het financiële kader voor het schoolbestuur is. Samen met het lerarentekort heeft dit invloed op de onderwijskwaliteit.

3.2.3 Overige knelpunten

- Ook de forse stijging van de gemiddelde WOZ-waarden van scholen heeft financiële consequenties. Voor sommige schoolbesturen heeft dit geleid tot een aanzienlijke stijging van de OZB. Anderzijds betekent het dat de gemeente, in geval van terugkoop, te maken krijgt met hogere verwervingskosten.
- Een tweetal besturen geeft als knelpunt dat men (te veel) oude, soms monumentale, panden in gebruik heeft. Voor aanpassing naar de geldende regelgeving en duurzaamheidseisen wordt men voor dit soort panden niet gecompenseerd.
- Bij de herijking van de doordecentralisatie overeenkomst in 2015 zijn afspraken gemaakt over de vereiste technische staat van een terug te leveren school aan de gemeente. Het onderhoud van deze terug te leveren gebouwen is nu niet hoog. In de DDC-overeenkomst is nu de volgende tekst opgenomen: “Bij terug te leveren panden, die opnieuw gebruikt zullen worden, geldt een onderhoudsconditie conform NEN2767 met conditiescore 5 en dat alle wettelijke keuringen voor het lopende kalenderjaar zijn uitgevoerd”. Deze NEN norm is soms lastig te hanteren, want hoewel de score goed is kunnen toch alle ramen eruit zijn als de overige onderdelen van het gebouw (bv. dak en gevel) wel goed onderhouden is. Dit kan niet de bedoeling zijn?
- Het wordt steeds lastiger voor de gemeente om (tijdig) een alternatieve locatie aan te bieden en/of het bestemmingsplan te wijzigen gezien de verhoging van de milieutechnische normen op het gebied van geluid, parkeren e.d. en het verdichten van de stad. Dit geldt zowel voor het PO als VO. Dit is een risico voor het slagen van de gezamenlijke ambitie om in 40 jaar 55% nieuwbouw op nieuwe locaties en 45% nieuwbouw/renovatie op bestaande locaties. Als geen alternatieve locaties beschikbaar komen, zijn schoolbesturen gedwongen bestaande locaties te herontwikkelen. Gevolg hiervan is dat schoolbesturen de gecalculeerde opbrengst van het verschil tussen de boekwaarde van de oude school en de opbrengst van de verkoop tegen de WOZ-waarde mislopen. Verder leidt dit ook tot extra kosten voor sloop en tijdelijke herhuisvesting, die niet zijn voorzien in het rekenmodel van de doordecentralisatie-vergoeding.

Een en ander heeft ook gevolgen voor de gemeente. Op basis van de afspraken van de doordecentralisatie moet de gemeente kunnen herontwikkelen om aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Om deze reden is bij de vorige herijking afgesproken dat de terug te leveren locaties in een gezonde mix; in termen van A-, B-, C- en D-locaties, zou plaatsvinden. Deze gesprekken moeten voor de komende 10 jaar nog plaatsvinden voor het PO.

We constateren daarbij wel dat het vinden van passende locaties steeds lastiger wordt, zeker omdat rekening moet worden gehouden met wetgeving en de belangen van allerlei betrokken stakeholders.

- De terug geleverde locaties zijn voor een groot deel herontwikkeld. De meeste locaties zijn getransformeerd naar een woonlocatie. De door de gemeente toegekende WOZ waarde vertegenwoordigd niet de marktwaarde. De Wet WOZ schrijft deze methode toe en is daarmee een gegeven. Het herontwikkelen van deze locaties zijn daardoor vaak financieel ingewikkeld. Daarnaast is het ontwikkelen van relatief kleine locaties in bestaande wijken tijdrovend qua bestemmingsplanprocedures. Bovenstaande heeft tot gevolg dat de gemeente een negatief resultaat heeft op de herontwikkeling van de scholen van ruim € 20 miljoen euro. De verwachting is dat dit bedrag de komende jaren nog zal oplopen.

4. Conclusies

Wij concluderen dat de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting veel successen kent. In de periode 2008-2022 is al veel bereikt; zowel wat betreft huisvesting als op de inhoudelijke prestatieafspraken. Gewijzigde economische omstandigheden en gewijzigd rijksbeleid zorgen er nu voor dat de schoolbesturen tegen financiële grenzen aan lopen.

Sinds 2008 heeft er een schaalvergroting en vernieuwing in het onderwijs plaatsgevonden. Dit is te zien aan de toename van het aantal m2 bvo en het teruggelopen aantal locaties, ondanks het toevoegen van een aantal scholen in Nijmegen Noord. In totaal is 60% van de totale oppervlakte van de doorgedecentraliseerde scholen de afgelopen jaren vernieuwd. Dit percentage stijgt de komende periode (tot 2024) naar 67% na de realisatie van een aantal nieuwbouwprojecten. Wel zijn nog altijd behoorlijke verschillen te zien tussen de onderwijssectoren PO, SO en VO. Duidelijk is dat de vernieuwing in het VO meer voor ligt op het overeengekomen schema dan in het PO. Het PO had te maken met een uitbreidingsopgave in Nijmegen Noord. Bovendien leidt het feit dat de investering in schoolgebouwen en de exploitatie ervan (total cost of ownership) in één hand zijn belegd, tot financiële optimalisatie en duurzame gebouwen.

Hierbij is het essentieel te realiseren dat de afspraken gelden voor de lange termijn, omdat vastgoed nu eenmaal voor 40-60 jaar gerealiseerd wordt. In zo'n lange periode is altijd sprake van economische conjunctuur.

Tegelijkertijd constateren we een aantal knelpunten in de uitvoering van de overeenkomst. Het gaat dan om financiële consequenties met betrekking tot de doordecentralisatie mede in verband met gewijzigd rijksbeleid m.b.t. nieuwbouw (wettelijke eisen m.b.t. binnenklimaat, BENG, gasloos en het klimaatakkoord 2050), sterk gestegen bouwpreizen en het ontbreken van extra middelen vanuit de rijksoverheid.

De doorrekening maakt duidelijk dat de huidige DDC vergoeding niet bedacht is op de huidige eisen qua energie- en bouwwetgeving, laat staan de verduurzamingsopgave vanuit het Klimaatakkoord 2050 (ENG). Dit is geen vrijblijvende opgave. De afgesproken ambities om in 40 jaar alle schoolgebouwen te vernieuwen is zonder extra middelen niet meer haalbaar.

Ook de inhoudelijke prestatieafspraken zijn over het algemeen behaald. Gemeente en schoolbesturen overleggen regelmatig en zij stemmen beslissingen rond huisvesting met elkaar af. De goede samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen en schoolbesturen onderling is dan ook een duidelijke succesfactor in Nijmegen. Zij geven ieder, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid vorm aan de invulling van het onderwijs in Nijmegen en de randvoorwaarden die hiervoor nodig zijn. Het convenant prestatieafspraken is echter toe aan een update om deze toekomst bestendig te maken. Vooral de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen in het Primair Onderwijs (PO) om in elke wijk één volwaardige onderwijsvoorziening in stand te houden schuurt nu een aantal PO-scholen onder of tegen de opheffingsnorm zitten. Hierbij geldt dat hoe fijnmaziger de spreiding is, hoe knellender het financiële kader voor het schoolbestuur. Samen met het lerarentekort heeft dit invloed op de onderwijskwaliteit. Met de nieuwe wet “Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen” zijn de spelregels voor het stichten van nieuwe scholen gewijzigd. Verder zien we, conform de landelijke trend, een stijging in de belangstelling van de denominaties: islamitisch basisonderwijs en vrije school onderwijs. Tevens is de relatief hoge deelname aan speciaal (basis)onderwijs (boven het landelijk gemiddelde) een belangrijk knelpunt wat ook de onderwijshuisvesting direct raakt.

5. Aanbevelingen

Om de doordecentralisatie toekomstbestendig te maken en houden doen we een aantal aanbevelingen.

1. Update de inhoudelijke prestatieafspraken zodat deze weer toekomstbestendig zijn.
2. Zet volop in op de landelijke lobby om extra middelen voor onderwijshuisvesting te verkrijgen.
3. Maak een routekaart voor het voldoen aan het klimaatakkoord 2050 indien er geen extra middelen vanuit het Rijk beschikbaar komen.

Een combinatie van bovenstaande aanbevelingen is nodig om de doordecentralisatie toekomstbestendig te maken.