

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

25 oktober 2004

Ons kenmerk

PO/OO/2004/35925

Onderwerp

PPS en de brede school

Bijlage(n)

Best practices brede school

In het Algemeen Overleg van 3 december 2003 heb ik toegezegd u op de hoogte te houden van de knelpunten en *best practices* betreffende PPS-constructies bij brede scholen (kamerstuk 27 020, nr. 37, p.14). In deze brief wordt geconstateerd dat de PPS-projecten vorm krijgen, maar nog in de kinderschoenen staan. Hierdoor zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar voor evaluatie. In de projecten wordt een aantal knelpunten genoemd. Ik zal de VNG op de hoogte brengen van de mogelijkheden en geconstateerde knelpunten aangezien de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting is belegd bij de gemeenten.

Aanleiding

In het verslag van een Algemeen Overleg over onderwijsachterstand op 3 december 2003 met de vaste commissie voor OCW staat het volgende. (zie kamerstuk 27020 nr. 37 pagina 14)

".....De minister erkent de knelpunten op het gebied van huisvesting en regelgeving. Op dit moment wordt in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn voor het bijeenbrengen van geldstromen. Aan verschillende geldstromen zijn namelijk verschillende regimes en verantwoordingsregimes verbonden. Er wordt ook bekeken wat met PPS-constructies mogelijk is. In sommige gevallen lijken die een mogelijkheid, maar er zijn nog knelpunten. Die worden in kaart gebracht. Daaruit moeten "best practices" komen, die gebruikt kunnen worden bij de totstandkoming van nieuwe brede scholen....."

PPS en de brede school

Definitie brede school

Een brede school is een netwerk van onderwijs en andere voorzieningen voor kinderen en ouders, zoals opvang, zorg, welzijn, cultuur, sport etc. met als doel de actieve deelname van kinderen aan de samenleving te bevorderen, kinderen een goede "dagindeling" te bieden, mogelijke achterstanden van kinderen weg te nemen en hun sociale competentie te vergroten (Beleidsbrief OCW, VWS, 2000).

De basis van een brede school is inhoudelijke samenwerking tussen de betrokken organisaties. Gezamenlijke huisvesting kan dit proces ondersteunen. Samen een gebouw of ruimtes delen brengt echter ook problemen met zich mee. Het is daarom goed van tevoren na te denken over de huisvesting. Ook als de brede school reeds is gerealiseerd, blijven huisvestingsvraagstukken een rol spelen.

In deze notitie zoom ik in op de huisvestingskant van brede scholen, de verschillende vormen van samenwerking met private partijen, de eventuele knelpunten en *best practices*.

Rollen en verantwoordelijkheden

De rol van OCW in het kader van (brede) schoolhuisvesting en de eventuele samenwerking met private partijen is beperkt tot informeren en faciliteren. De zorg voor huisvesting in het PO en VO is gedecentraliseerd naar de gemeenten per 1 januari 1997. De gemeente beslist over aanvragen voor onderwijshuisvesting.

Problemen bij realisatie en instandhouding

De realisatie en instandhouding van (brede) scholen blijkt een ingewikkelde exercitie: achterstallig onderhoud kan een inhaalslag noodzakelijk maken en onderwijsvernieuwingen kunnen ervoor zorgen dat (brede) schoolgebouwen niet meer voldoen aan de wensen/eisen van deze tijd. Daar komt bij dat de zorg voor adequate huisvesting veel tijd kost. De vraag is hoe de brede schoolhuisvesting zo doelmatig mogelijk kan worden uitgevoerd voor het beschikbare budget?

Samenwerking met private partijen

Ik heb geïnventariseerd of samenwerking met private partijen een oplossing kan bieden voor de genoemde knelpunten. De vraag is, welke vorm van samenwerking in welke setting de meest wenselijke is. Om partijen te faciliteren bij de keuze voor één van de mogelijke samenwerkingsvormen, is in opdracht van OCW en het Kenniscentrum PPS (KC PPS) een afwegingskader ontwikkeld (*Afwegingskader uitvoeringsvarianten PPS; juni 2003*).

Dit afwegingskader stelt *stakeholders* van een (brede) school, zoals gemeente, schoolbestuur(en) en andere participanten, in staat om via een weloverwogen denkproces inzicht te krijgen in de meest wenselijke vorm van samenwerking met private partijen. Op deze wijze kan (inhoudelijke) meerwaarde tot stand komen. In het afwegingskader wordt rekening gehouden met projectspecifieke omstandigheden. (Het rapport is op te vragen bij OCW of via het KC PPS (pps.minfin.nl)).

Meerwaarde van samenwerking

Er is sprake van een meerwaarde als de *stakeholders* van de brede school maatschappelijk rendement uit hun investeringen krijgen. De meerwaarde van samenwerking met private partijen kan bestaan uit:

- behalen van een betere prijs- kwaliteitsverhouding (efficiencywinst);
- benutten van aanwezige kennis;
- verminderen van risico;
- tijd vrijspelen die ten goede kan komen aan de primaire processen.

Er zijn vele vormen van samenwerking denkbaar en de inbreng van de betrokken partijen verschilt per project (zie ook afwegingskader), maar in alle gevallen geldt dat het essentieel is, dat vanaf de start van de samenwerking duidelijk is hoe de taken en verantwoordelijkheden onder de samenwerkende partijen zijn verdeeld.

Publiek Private Samenwerking (PPS)

Een van de uitvoeringsvarianten uit het afwegingskader betreft DBFM (Design, Build, Finance Maintain). Bij DBFM wordt de verantwoordelijkheid met betrekking tot het ontwerp, de bouw, de financiering, het beheer/onderhoud en de exploitatie integraal en voor een langere periode (25 à 30 jaar) overgedragen aan een private partij. De private contractant is een consortium van partijen dat er in gezamenlijkheid voor zorgt dat het (brede) schoolgebouw beschikbaar is conform vooraf bepaalde afspraken. Het consortium neemt daarbij ook de financiering van de huisvesting voor zijn rekening. De betaling van de opdrachtgever aan het consortium wordt uitgesmeerd over de looptijd van het contract en gekoppeld aan de kwaliteit van de door het consortium geleverde prestatie. Via deze periodieke beschikbaarheidsvergoeding moet het consortium de investering terugverdienen. In de meeste gevallen is de gemeente de opdrachtgever voor het bouwen. Het is belangrijk op te merken dat PPS - DBFM een middel is en geen doel op zich.

Pilot PPS bij scholenbouw

Samen met het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën begeleid ik op dit moment de uitvoering van de eerste pilot PPS scholenbouw in Nederland. Het betreft de nieuwbouw van een VMBO-school (Montaigne Lyceum) van de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas (SCO-Lucas) in Ypenburg / Den Haag. Deze pilot kan in de praktijk aantonen dat PPS bij scholenbouw mogelijk leidt tot meerwaarde. Daarnaast worden parallel aan de pilot en op basis van de kennis en ervaring uit de pilot handboeken en standaarden ontwikkeld waarmee eventuele volgende projecten het PPS-traject tegen beduidend lagere kosten en in een korter tijdsbestek kunnen inzetten.

Knelpunten PPS-pilot

De pilot bevindt zich nu in de afrondingsfase van aanbesteding. Hoewel de ervaring met DBFM nog niet volledig is, lijkt alles er op te wijzen dat zowel de gemeente als de school met de toepassing van PPS in staat is om met de beschikbare huisvestingsmiddelen een leer- en werkomgeving te realiseren die het primaire proces optimaal faciliteert. Bovendien kunnen zij zich door de overdracht van de integrale huisvestingsverantwoordelijkheid volledig richten op het primaire (onderwijs)proces, waardoor indirect een kwaliteitsimpuls voor het onderwijs in het verschiets lijkt te liggen.

Eind 2004, ná gunning van het DBFM-contract, wordt de pilot geëvalueerd. Uit deze evaluatie moet blijken of het DBFM-concept en het proces aanpassing behoeven en zo ja, op welke onderdelen. Tot nu toe worden als belangrijkste knelpunten de hoge transactiekosten en de lange voorbereidingstijd genoemd. De evaluatie moet daarnaast inzicht bieden in eventuele belemmeringen voor het optimaal inzetten van PPS-trajecten.

Symposium Scholenbouw en PPS

In de netwerkbijeenkomst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 november 2003 over Scholenbouw en PPS zijn naast de eerste PPS-pilot in de scholenbouw ook drie succesvolle voorbeelden van andere vormen van samenwerking met private partijen besproken, alledrie met meerwaarde voor de overheid. Geen van deze voorbeelden is volgens de DBFM-methode gebouwd.

In de bijeenkomst heb ik benadrukt dat alle samenwerkingsvormen succesvol kunnen zijn bij het verbeteren van mogelijkheden voor het onderwijs, mits de partijen elkaar vertrouwen en goede afspraken maken over de rollen en verantwoordelijkheden. Welke vorm van samenwerking in welke setting de meest wenselijke is, hangt af van projectspecifieke kenmerken, en zal dus per project opnieuw moeten worden beoordeeld. In de bijlage kunt u enkele *best practices* vinden.

Hoogachtend,
De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

Bijlage best practices voor brede school

Het Multifunctionele Centrum te Landgraaf

Betreft: de (nieuw)bouw van een multifunctioneel centrum. Bij de voorgestane gezamenlijke huisvesting is het behoud van identiteit van de samenwerkende deelnemers leidend geweest.

Betrokken partijen opdrachtgeverszijde: de gemeente Landgraaf is de initiatiefnemer van het multifunctionele centrum en heeft voor de stichtingskosten € 3.850.000 ter beschikking gesteld.

In het multifunctionele centrum zijn de volgende functies ondergebracht:

- basisschool
- peuterspeelzaal;
- muziekschool;
- parochiehuis;
- heemkundevereniging;
- buitenschoolse opvang.

Al deze functies lagen her en der door de gemeente verspreid. Op een deel van de instellingen heeft de gemeente invloed doordat ze een financiële afhankelijkheidsrelatie hebben met de gemeente, deels zijn het volledig zelfstandige instellingen.

Samenwerkingspartner(s): ontwikkeling- en bouwpartners.

Motivatie samenwerking met private partijen: het verleggen van risico's en het in huis halen van ervaringskennis van de ontwikkeling- en bouwpartners, met als doel financiële meerwaarde.

Verdeling taken en risico's: de gemeente treedt op als opdrachtgever voor het ontwerp en de bouw van het centrum, maar de private partners zijn vanaf het ontwerpproces betrokken. De basis voor de samenwerking tussen publiek en privaat is gelegd door ieders inbreng te vertalen in het ontwerp. De kapitaallasten komen voor een groot deel voor de rekening van de gemeente en voor een klein deel voor een private partij (het kerkbestuur); de kosten voor beheer en onderhoud worden door alle partijen/gebruikers gedragen.

Projectorganisatie: Voor het gehele project is een eenvoudige organisatie in het leven geroepen om het project te begeleiden. De processturing wordt gedaan door een stuurgroep waarin bestuurders van de verschillende participanten zijn opgenomen.

De Slimme School te Almere

Betreft: de (nieuw)bouw van een brede ('slimme') school, gebaseerd op een vernieuwend concept voor onderwijshuisvesting, met als uitgangspunten: flexibiliteit, multifunctionaliteit en meervoudig gebruik van ruimten. Daarnaast moet het gebouw ook een wijkfunctie hebben: de wijk als aantrekkelijk vestigingsklimaat is het referentiekader en bij de ontwikkeling staan de gebruikers van de brede school centraal.

Betrokken partijen opdrachtgeverszijde: de gemeente Almere is initiatiefnemer van de brede school. Het initiatief is ontstaan uit een gemeentelijke financiële taakstelling op onderwijshuisvesting.

In de brede school zijn de volgende functies ondergebracht:

- kinderopvang;
- school voor speciaal onderwijs;

- peuterspeelzaal;
- naschoolse opvang.

Samenwerkingspartner(s): een woningcorporatie

Motivatie samenwerking met private partijen: het verleggen van risico's en het in huis halen van ervaringskennis van de woningcorporatie, met als doel het realiseren van financiële en maatschappelijke meerwaarde (vergroten van de leefbaarheid en sociale cohesie, buitenschoolse activiteiten gericht op basisvaardigheden, cultuuractiviteiten, opvoedingsondersteuning, voor- en naschoolse opvang enz). Een woningcorporatie heeft van oudsher een maatschappelijk rendementstreven (leefbaarheid), hetgeen uitstekend past bij de doelstellingen die de gemeente voor ogen heeft.

Verdeling taken en risico's: De woningbouwcorporatie is eigenaar van het vastgoed en de ondergrond en verhuurt ruimten aan de gebruikers. De verantwoordelijkheid voor goede en adequate huisvesting, die voortvloeit uit de wet op het Primair Onderwijs, is door middel van een contract aan de woningbouwcorporatie overgedragen. De gemeente voert de regie: zij stelt de kaders voor de private betrokkenheid en stroomlijnt en faciliteert het proces. Alles gebeurt in nauw overleg met de corporatie. In het ontwikkelingsproces staan de gebruikers, onder leiding van de woningbouwcorporatie, centraal. De gemeente voert regie op de achtergrond in nauw overleg met de corporatie

De Sokkerwei te Castricum

Betreft: de (nieuw)bouw van een basisschool in een dichtbebouwde wijk, waarbij ruimtelijke ordening, veilig verkeer, volkshuisvesting en vooral betrokkenheid van de bewoners rond de school een belangrijke rol spelen.

Om het project betaalbaar te maken, wordt de school gerealiseerd in combinatie met woningen.

Betrokken partijen opdrachtgeverszijde: de gemeente Castricum is initiatiefnemer. In het gebouw, dat zo economisch mogelijk gebruikt wordt, worden de volgende functies ondergebracht:

- basisschool;
- kinderopvang;
- naschoolse opvang.

Voorts worden enkele lokalen zo gebouwd dat zij zonder veel moeite zijn om te bouwen tot appartementen op het moment dat de leerlingenaantallen teruglopen

Samenwerkingspartner(s): een projectontwikkelaar.

Motivatie samenwerking met private partijen: het verleggen van risico's en het in huis halen van de kennis van een projectontwikkelaar, die ervaring heeft met de integrale aanpak van de ontwikkeling van een onderwijsvoorziening in combinatie met een wijkvernieuwing.

Verdeling taken en risico's: de gemeente heeft de grond voor schoolgebouw, woningen en voor naschoolse opvang aan de projectontwikkelaar verkocht en de projectontwikkelaar heeft het gebouw voor de school en naschoolse opvang voor een afgesproken bedrag "turn-key" opgeleverd. De woningen zijn marktconform verkocht.