

Voorstel aan de gemeenteraad

Verordening huisvesting scholen

Beleidsveld	Onderwijs
Organisatieonderdeel	Utrechtse Vastgoed Organisatie
Opsteller	Onno James
Kenmerk	7188760
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De 'Verordening huisvesting scholen gemeente Utrecht' vast te stellen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Het college stelt voor om een nieuwe verordening, bedoeld om de middelen voor onderwijshuisvesting te verdelen onder de scholen, vast te stellen. De nieuwe verordening draagt bij aan moderne en toekomstbestendige huisvesting van de Utrechtse scholen. De nieuwe verordening geeft het college de bevoegdheid om op enkele thema's nadere regels vast te stellen. Dit zijn thema's waar de ontwikkelingen hard gaan, en de regels regelmatig worden bijgesteld om moderne en toekomstbestendige schoolgebouwen te kunnen bouwen.

Context

Aanleiding

Ieder kind verdient modern onderwijs om zich maximaal te ontwikkelen. Een passend schoolgebouw is een randvoorwaarde voor het geven van modern onderwijs. Verschillende beleidsontwikkelingen en nieuwe inzichten op het gebied van onderwijs vragen om meer flexibiliteit en maatwerk in de huisvesting van scholen dan de huidige, verouderde regels kunnen bieden. Daarnaast groeit Utrecht hard, waardoor snel en adequaat reageren op de groei van het aantal leerlingen van belang is.

De 'Verordening huisvesting scholen' is bedoeld als spelregels om de schaarse middelen voor onderwijshuisvesting op een heldere en transparante manier te verdelen over de Utrechtse scholen. Daarnaast is het vaststellen van een verordening voor onderwijshuisvesting een wettelijke verplichting op basis van de [Wet op het primair onderwijs](#), de [Wet op het voortgezet onderwijs](#) en de [Wet op de expertisecentra](#). De gemeente moet voorzien in huisvesting die 'aan de redelijke eisen die onderwijs aan de huisvesting van scholen stelt' voldoet (citaat uit de drie wetten).

Met de huidige verordening voldoet de gemeente weliswaar aan haar wettelijke verantwoordelijkheden. Maar de ambitie van de gemeente en de schoolbesturen gaat verder dan dat: het doel is om moderne en toekomstbestendige schoolgebouwen te realiseren die passen bij gezond stedelijk leven. Daarvoor is deze nieuwe verordening nodig.

Termijn besluit gemeenteraad

De gemeenteraad wordt verzocht om uiterlijk 24 januari 2021 de verordening vast te stellen. Dat is vijf weken vóór 1 maart 2021, de uiterlijke datum dat huisvestingsaanvragen voor het jaar 2022 kunnen worden ingediend. Met inwerkingtreding vóór 1 maart 2021 kunnen aanvragen voor 2022 getoetst worden op basis van de nieuwe verordening. De schoolbesturen hebben dan tussen 24 januari 2021 en 1 maart 2021 de tijd om de huisvestingsaanvragen te kunnen opstellen en indienen op basis van de nieuwe verordening. Bij een latere vaststelling zou de nieuwe verordening, inclusief een aantal belangrijke verbeteringen, pas voor bouwprojecten vanaf 2023 gelden. Op basis van de '[Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht 2017](#)' geldt een termijn van vijf weken na bekendmaking voordat het raadsbesluit in werking treedt.

Visie op onderwijshuisvesting

Voor de totstandkoming van dit voorstel zijn de [visie op onderwijshuisvesting](#) en het [Adviesdocument huisvesting scholen](#) gebruikt als uitgangspunten. De visie en het adviesdocument zijn samen met de schoolbesturen opgesteld.

Delegatie bevoegdheden aan college van burgemeester en wethouders

Dit voorstel geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om op 6 onderwerpen een nadere regel vast te stellen. Dit zijn onderwerpen die zich snel doorontwikkelen (zoals duurzaamheid), of waar jaarlijks aanpassingen op moeten worden gedaan (bijvoorbeeld vanwege indexering).

De 6 onderwerpen zijn:

1. Vergoedingen voor schoolgebouwen;
2. (Natuurlijke en uitdagende) speelplaatsen;
3. Duurzame schoolgebouwen;
4. Huisvesting volgens gemeentelijk onderwijsbeleid;
5. Demarcatie van bouw en exploitatie van schoolgebouwen;
6. Verhuur en medegebruik van schoolgebouwen.

De voorgestelde verordening schrijft voor dat de gemeenteraad door het college wordt geïnformeerd over het feit dat het college voornemens is een nadere regel vast te stellen of aan te passen. Het college van burgemeester en wethouders heeft de nadere regels 1 t/m 5 bijgevoegd en onder voorbehoud van besluitvorming door de gemeenteraad over dit voorstel vastgesteld. De zesde nadere regel (verhuur en medegebruik) wordt mogelijk op een later moment vastgesteld, als blijkt dat daar extra regels voor nodig zijn.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

De laatste grote wijziging van de verordening onderwijshuisvesting was in 2005. Daarna zijn door uw raad enkele kleine wijzigingen doorgevoerd:

- Vaststelling van de '[Procedure overleg onderwijshuisvesting gemeente Utrecht 2011](#)' door de gemeenteraad op 30 juni 2011;
- Vaststelling van de '[VERORDENING Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Gemeente Utrecht 2015](#)' door de gemeenteraad op 18 december 2014;
- Vaststelling van de '[Verordening tot wijziging van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Gemeente Utrecht 2015](#)' door de gemeenteraad op 30 november 2017;
- Vaststelling van de '[visie op onderwijshuisvesting](#)' door de gemeenteraad op 15 oktober 2020.

In dit proces heeft het college van burgemeester en wethouders de volgende raadsbrieven naar de gemeenteraad gestuurd:

- [Raadsbrief Start aanpassen verordening onderwijshuisvesting](#) op 5 februari 2019;
- [Raadsbrief Adviesdocument verordening huisvesting scholen](#) op 6 februari 2020;
- [Raadsbrief Nota van beantwoording vragenronde adviesdocument verordening onderwijshuisvesting](#) op 28 april 2020.

Beoogd effect

Alle scholen in de gemeente Utrecht worden de komende jaren voorzien van moderne en toekomstbestendige schoolgebouwen.

Beslispunten, argumenten en kanttekeningen/risico's

Beslispunt	
1	De 'Verordening huisvesting scholen gemeente Utrecht' vast te stellen.
Argumenten	
1.1	<u>Met deze verordening kan de gemeente nu en in de toekomst moderne en toekomstbestendige schoolgebouwen bouwen</u> Met deze verordening wordt een impuls gegeven aan de huisvesting van de scholen in de gemeente Utrecht. De belangrijkste inhoudelijke verbeteringen in deze verordening: - Het invoeren van een nieuwe voorziening om renovatie mogelijk te maken. Renovatie wordt voor hetzelfde budget beschikbaar als vervangende nieuwbouw, waardoor renovatie aantrekkelijker wordt. - Het verhogen van de norm voor nieuwe schoolgebouwen in het (voortgezet) speciaal onderwijs naar de landelijk gehanteerde norm (VNG). Grotere schoolgebouwen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is nodig om modern onderwijs op deze scholen te kunnen aanbieden. - Het opnemen van een aanvullende voorziening om functies die op basis van het lokale (onderwijs)beleid bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tussen 0 en 18 jaar te huisvesten. Daardoor kunnen combinaties worden gemaakt met bijvoorbeeld de voorschool of kinderopvang (Utrechts kindcentrum). - De invoering van de mogelijkheid om afspraken te maken met de schoolbesturen die afwijken van de reguliere methodiek. Soms kan er in overleg met de scholen in een buurt of wijk een betere oplossing worden gevonden voor alle scholen, in plaats van voor de afzonderlijke scholen. Deze wijkgerichte aanpak is

	opgenomen in deze verordening. - De invoering van buitenruimte voor scholen voor voortgezet onderwijs. Standaard een schoolplein bij scholen voor voortgezet onderwijs; - Technische en procedurele aanpassingen om de procedures en huisvesting te moderniseren, automatiseren en te vereenvoudigen. - Meer ruimte voor scholen om het schoolgebouw door middel van het ontwerp, indeling en inrichting bij de onderwijskundige visie van de school te laten aansluiten. - Meer flexibiliteit bij het huisvesten van scholen, waardoor een passende oplossing kan worden gevonden die recht doet aan iedere school en alle leerlingen van de school. - Meer ruimte voor keuzes van een school, zodat het schoolgebouw past bij de onderwijsmethodiek en onderwijsvisie van de school. - De eisen op het gebied van duurzaamheid, toegankelijkheid en participatie worden opgenomen in de verordening. - Een sterkere positie voor scholen in hoogstedelijke gebieden. Scholen in nieuwe wijken worden vaak onderdeel van een groter gebouwcomplex, waardoor er nieuwe regels nodig zijn. - Een kortere maximale afstand tussen het schoolgebouw en de gymzaal. - Daardoor gaat er minder reistijd verloren.
1.2	<u>Met deze verordening wordt de efficiëntie vergroot, de verordening begrijpelijker voor inwoners en wordt de samenwerking tussen de gemeente en de schoolbesturen versterkt</u> De huisvesting van een school kent veel aspecten. Om ruimte te laten voor maatwerk en diversiteit, is deze verordening waar mogelijk op principes gebaseerd en waar nodig op harde regels. Dit biedt als voordeel dat – binnen de gestelde kaders – de gemeente en de scholen meer ruimte hebben om schoolgebouwen en speelplaatsen te realiseren die passen bij modern onderwijs, de diversiteit van het scholenaanbod in de gemeente en de verschillende visies van de scholen in de gemeente. De verordening: - wordt begrijpelijker voor inwoners, leraren en leerlingen in onze stad, omdat de verordening waar mogelijk op taalniveau B1 is geschreven; - versterkt de samenwerking tussen de gemeente en de schoolbesturen, omdat met deze verordening vaker wordt gestart vanuit partnerschap en samenwerking; - maakt het mogelijk om snel en adequaat te reageren op de groei van het aantal leerlingen in de stad, omdat het college van B&W meer mogelijkheden krijgt om huisvestingsoplossingen te vinden; - vergroot de mogelijkheden om op toekomstige beleidsthema's te kunnen anticiperen of reageren, door het college van B&W de bevoegdheid te geven om op een aantal onderdelen nadere regels vast te kunnen stellen.
Kanttekeningen/risico's	
1.1	<u>Om de verordening begrijpelijk te maken voor zo veel mogelijk mensen, wordt er op een aantal onderdelen afgeweken van de gemeentelijke richtlijnen</u> Dit voorstel wijkt op een aantal punten af van de 'Utrechtse aanwijzing voor decentrale regelgeving' en het VNG-model voor deze verordening. Deze richtlijnen zijn opgesteld voor de uniformiteit en vindbaarheid van regelgeving van de gemeente. De huisadvocaat AKD heeft daarom in opdracht van de gemeente een wetstechnische toets gedaan van het voorstel de verordening en nadere regels. Hieronder vindt u per punt een toelichting van de afwijkingen. <i>Op sommige plekken worden bevoegdheden uit de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs of de Wet op de expertisecentra herhaald</i> In de verordening worden deze taken verder uitgewerkt, of is het voor het overzicht nodig

	om een bepaling te herhalen. Door de bevoegdheid niet te herhalen, zou de verordening onleesbaar worden. Deze herhalingen worden ook door de VNG voorgesteld in de modelverordening. <i>De opbouw van de verordening is anders dan in de gemeentelijke richtlijnen staat</i> De begrippenlijst staat bijvoorbeeld achteraan, in plaats van vooraan. Om de verordening voor een brede groep mensen toegankelijk te maken, zijn waar mogelijk eenvoudige woorden gekozen. Wanneer er gestart zou worden met de begrippenlijst, leidt dat lezers af van de inhoud van de verordening. <i>Er worden andere termen gehanteerd, ook het college van burgemeester en wethouders wordt niet overal uitgeschreven</i> Bijvoorbeeld het woord 'paragraaf' is vervangen door 'deel'. Dit is gedaan om de verordening (waar mogelijk) op taalniveau B1 te kunnen schrijven. De verordening is zo begrijpelijk voor ca. 80% van de inwoners. Sommige woorden voldoen niet aan die eis. Door waar mogelijk andere woorden en kortere zinnen te gebruiken, wordt dit taalniveau bereikt. Het is belangrijk dat deze verordening (die veel invloed heeft op de leefbaarheid) voor zo veel mogelijk mensen toegankelijk is. Hoewel de gemeente, de schoolbesten en de schooldirecties de verordening het meest gebruiken, raadplegen ook ouders en inwoners de verordening steeds vaker. <i>Boven sommige delen staat een samenvatting met alle deadlines</i> Deze samenvatting legt in één overzicht uit welke stappen er zijn en welke deadline bij iedere stap hoort. Daardoor is het voor lezers veel makkelijker om de procedures te begrijpen. Juridisch vormt deze samenvatting een risico, omdat deze informatie ook in de teksten staat. Wanneer er een verschil is tussen de samenvatting en de teksten, kan dat tot verwarring of tegenstrijdigheden leiden.
1.2	<u>Een nieuwe verordening alleen verbetert niet de samenwerking met de schoolbesturen om de huisvesting van de scholen modern en toekomstbestendig te maken</u> De gemeente wil samenwerken met de schoolbesturen om modern en toekomstbestendige huisvesting te realiseren, en niet tegenover de schoolbesturen staan. Deze verordening omschrijft slechts de regels op het gebied van de huisvesting van de scholen in de Gemeente Utrecht. De verordening helpt weliswaar om de samenwerking te versterken, maar garandeert geen volledige verandering van de samenwerking. Daarvoor is meer nodig dan alleen een verordening.

Financiën

Het Meerjarenperspectief onderwijshuisvesting 2016-2025 (MPOHV) omvat de financiën voor onderwijshuisvesting voor 10 jaar. De verordening is de basis voor de plannen die zijn opgenomen in het MPOHV. In 10 jaar wordt er bijna 600 miljoen euro geïnvesteerd op basis van de verordening.

Verwerkte kostenverhogende adviezen

In dit voorstel voor de nieuwe verordening is ook een aantal kostenverhogende keuzes gemaakt. Deze kostenverhogende keuzes zijn verwerkt in het voorstel voor de Programmabegroting 2021. Als de gemeenteraad de Programmabegroting 2021 vaststelt, zullen deze middelen bij de Voortgangsrapportage 2021 worden opgenomen in het uitvoeringsschema van het MPOHV. Als de gemeenteraad hier anders over besluit dan voorgesteld, is dit voorstel ongedekt.

De volgende onderwerpen zijn in het voorstel voor de Programmabegroting 2021 opgenomen:

- Renovatie als gelijkwaardig alternatief voor vervangende nieuwbouw;
- Stimuleringsregeling voor het aanleggen van natuurlijke en uitdagende schoolpleinen;
- Aanleggen van schoolpleinen bij nieuwe scholen voor voortgezet onderwijs;
- Grotere schoolgebouwen voor nieuwe scholen voor speciaal onderwijs.

In onderstaand overzicht zijn de keuzes en het jaarlijkse investeringsbedrag vermeld. In de Programmabegroting zijn de kapitaallasten van deze investeringsbedragen opgenomen.

#	Keuze	Investering
1	Een vergoeding voor het natuurlijk en uitdagend inrichten van speelplaatsen	€ 375.000 per jaar
2	Budget om schoolpleinen te realiseren bij scholen in het voortgezet onderwijs	€ 130.000 per jaar
3	Een hoger beschikbaar investeringsbudget dan voorheen indien gekozen wordt voor renovatie in plaats van vervangende nieuwbouw	€ 6.880.000 in totaal voor alle projecten die hiervoor in aanmerking komen
4	Een hoger beschikbaar investeringsbudget om meer m2 te kunnen realiseren voor het speciaal onderwijs	€ 340.000 per jaar

Daarnaast vraagt de uitvoering van de verordening op de lange termijn om een grotere ambtelijke organisatie. Dat is vanwege het toenemende overleg en de intensievere samenwerking met de schoolbesturen. Op dit moment is dit nog niet te bepalen hoe groot die toename is.

Vervolg

Het college van burgemeester en wethouders overlegt voortaan minimaal 1 keer per jaar met de schoolbesturen of de verordening en de nadere regels die het college en de gemeenteraad hebben vastgesteld nog voldoen. Dit is opgenomen in de voorgestelde verordening.

De gemeenteraad ontvangt via de 'Voortgangsrapportage onderwijshuisvesting' ieder jaar een toelichting op de voortgang van de huisvesting van de Utrechtse scholen. De effecten van de nieuwe verordening zullen in deze rapportage zichtbaar worden.

Participatie

Tussen december 2018 en januari 2020 hebben de ambtelijke organisatie en de schoolbesturen samengewerkt om [een adviesdocument](#) te maken met voorstellen voor een moderne en toekomstbestendige verordening. Alle schoolbesturen in Utrecht zijn voor alle gesprekken uitgenodigd en hebben ook alle documenten ontvangen. De schoolbesturen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit adviesdocument geven onderwijs aan meer dan 90% van de leerlingen in Utrecht. Voor besturen met één of enkele scholen heeft een aparte bijeenkomst plaatsgevonden, zodat zij ook gehoord zijn. In totaal hebben 17 besturen van de 24 besturen 1 of meerdere bijeenkomsten bijgewoond.

Ook bij de vertaling van het adviesdocument naar de voorgestelde verordening zijn de schoolbesturen door de gemeente betrokken. In het verslag van het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) van 30 oktober 2020 zijn de standpunten van de schoolbesturen toegelicht. Dit verslag is bijgevoegd.

Niet overgenomen adviezen

In de paragraaf 'financiën' zijn de kostenverhogende adviezen die zijn overgenomen en opgenomen in de Programmabegroting 2021 toegelicht. Voor de volgende adviezen geldt dat deze niet in de Programmabegroting 2021 zijn opgenomen. Vanwege de impact van het coronavirus gaat het college terughoudend om met het inpassen van structurele kostenverhogende onderwerpen:

- Een gymzaal bij ieder schoolgebouw;
- Zelfstandigheid van tweede en derde locaties;
- Aanpassing teldatum scholen voor speciaal onderwijs;
- Verhogen van de verhuiskostenvergoeding en invoering bij scholen voor voortgezet onderwijs;
- Bijdrage aan onderhoud van monumentale schoolgebouwen;
- Gasloos maken van bestaande schoolgebouwen.

Leraren en leerlingen

Daarnaast heeft het college tussen december 2019 en januari 2020 vier gesprekken georganiseerd met leerlingen van twee scholen voor voortgezet onderwijs (Academie Tien en het Christelijk Gymnasium) en twee scholen voor primair onderwijs (De Beiaard en Utrechtse School Vereniging). De bijdrage van de leerlingen is gebruikt om het adviesdocument te toetsen en waar nodig aan te passen.

[Het verslag](#) is op 6 februari 2020 met de gemeenteraad gedeeld.

Kleine schoolbesturen

Het college heeft specifiek voor schoolbesturen die 1 of enkele scholen in Utrecht hebben 2 bijeenkomsten georganiseerd (laatste op 20 oktober 2020). Deze schoolbesturen hebben ofwel geen tijd om in alle gemeenten waar ze scholen hebben actief aanwezig te zijn bij een intensief proces zoals dit, ofwel bestaan uit ouders of vrijwilligers die bestuurder zijn naast hun dagelijkse werk. In deze bijeenkomsten heeft het college uitgelegd wat er inhoudelijk verandert en welke stappen er worden genomen. De bijeenkomsten hebben er toe geleid dat bij de stuurgroepen en het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) meer schoolbesturen aanwezig waren.

Tot slot heeft de gemeenteraad door middel van een [schriftelijke ronde](#) gereageerd op het adviesdocument. Het college heeft de geluiden van de deelnemers aan de avondbijeenkomst meegewogen in dit voorstel. Het verslag van deze avondbijeenkomst is bijgevoegd.

Communicatie

Het college heeft doorlopend contact met de Utrechtse schoolbesturen over het aanpassen van de verordening voor onderwijshuisvesting. Dit contact zal worden voortgezet.

De gemeente vindt het belangrijk dat voor alle betrokken partijen de verordening begrijpelijk en toegankelijk is. De verordening, het Meerjarenperspectief onderwijshuisvesting 2016-2025 en andere relevante informatie over de huisvesting van scholen zal daarom integraal en visueel op de website van de gemeente worden gepubliceerd. De verordening wordt voorzien van een begrijpelijke toelichting bij ingewikkelde passages, en met verwijzingen naar de formulieren en documenten waar in de verordening naar wordt verwezen.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming:

- Verordening huisvesting scholen gemeente Utrecht'

Bijlagen informatief:

- Bijlage verslag op overeenstemming gericht overleg (OOGO)
- Bijlagen nadere regels (besluitvorming door het college van B&W):
 - a. Nadere regel vergoedingen voor schoolgebouwen;
 - b. Nadere regel speelplaatsen bij schoolgebouwen;
 - c. Nadere regel duurzame schoolgebouwen;
 - d. Nadere regel schoolgebouwen volgens gemeentelijk beleid voor kinderen;
 - e. Nadere regel demarcatie van bouw en exploitatie van schoolgebouwen.