

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	O.A. James	Datum	24 november 2020
Doorkiesnummer	030 - 286 0176	Ons kenmerk	7188760
E-mail	o.james@utrecht.nl	Onderwerp	Informatievoorziening verordening huisvesting scholen
Bijlage(n)	2 (onderaan bijgevoegd)	Beleidsveld	Onderwijs

Geachte leden van de raad,

We werken aan een nieuwe, moderne en toekomstbestendige verordening voor huisvesting van scholen in Utrecht. Tegelijkertijd met deze raadsbrief ontvangt u een raadsvoorstel over deze nieuwe verordening. In deze raadsbrief leest u over de voortgang van de verordening, met een overzicht van de opvolging van de adviezen en de middelen die hierbij horen. In deze raadsbrief geven we ook naar aanleiding van een eerdere toezegging in de raadsvergadering van 15 oktober 2020 aan in hoeverre de door uw raad genoemde thema's zijn opgenomen in het voorstel.

Een nieuwe verordening voor huisvesting van scholen

Een modern en toekomstbestendig schoolgebouw is een belangrijke randvoorwaarde voor het geven van goed onderwijs. Niet alleen nu, maar ook in de komende jaren. Met deze verordening geven we scholen meer ruimte voor keuzes, zodat het schoolgebouw past bij de onderwijsvisie van de school. En kunnen we beter inspelen op ontwikkelingen in onze groeiende stad. De huidige '[Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Utrecht 2015](#)' biedt hiervoor te weinig mogelijkheden.

Met de nieuwe verordening:

- bieden we meer ruimte te bieden aan modern onderwijs
- kunnen we beter inspelen op nieuwe ontwikkelingen
- kunnen we anticiperen op de snelle groei van het aantal leerlingen in een buurt of wijk
- kunnen we Utrechtse schoolgebouwen sneller verduurzamen
- werkt de gemeente intensiever samen met de schoolbesturen
- maken we afspraken en regels over huisvesting van scholen begrijpelijk en toegankelijk voor alle inwoners van Utrecht

Van adviesdocument naar raadsvoorstel

De basis voor ons voorstel voor de nieuwe verordening is de visie op onderwijshuisvesting en het [Adviesdocument verordening huisvesting scholen](#). De meeste adviezen hebben we verwerkt in dit voorstel. In de bijlage bij deze raadsbrief vindt u een toelichting hoe ieder advies in het voorstel is verwerkt.

Extra middelen voor speelplaatsen en schoolgebouwen

Onderwijs is op lange termijn een belangrijke motor is van de Utrechtse samenleving. De ontwikkeling van kinderen en jongeren verdient daarom onze aandacht. Voor sommige onderdelen uit de verordening zijn extra middelen nodig. In de Programmabegroting 2021 is voor enkele onderdelen extra budget gereserveerd.

We stellen voor om geld vrij te maken voor:

- grotere schoolgebouwen voor nieuwe scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs
- het hanteren van renovatie van bestaande schoolgebouwen als standaard
- het vergroenen van nieuwe en bestaande schoolpleinen
- het aanleggen van schoolpleinen bij nieuwe middelbare scholen

In de bijlage is aangegeven voor welke onderdelen we budget reserveren en welke niet. Daar staat ook de link met het voorstel voor de Programmabegroting 2021.

Vanwege het coronavirus moeten we voorzichtig omgaan met structurele kostenverhogende maatregelen. Daarom kunnen we niet voor alle kostenverhogende onderdelen extra middelen vrijmaken. We blijven de komende jaren werken aan de uitvoering van de visie op onderwijshuisvesting. De komende jaren moet blijken of er meer ruimte ontstaat om meer wensen te concretiseren.

Begrijpelijke taal

De huisvesting van scholen raakt alle inwoners van onze stad. We vinden het belangrijk dat iedereen begrijpt welke afspraken hiervoor gelden. Daarom is de verordening helder en begrijpelijk geschreven, in taalniveau B1. We wijken hierdoor op sommige punten af van de gemeentelijke richtlijnen voor een verordening.

Breed draagvlak voor dit voorstel

De afgelopen twee jaar hebben we nauw samengewerkt met de Utrechtse schoolbesturen om de ambities en wensen van de gemeente en de schoolbesturen te vertalen naar een nieuwe verordening. In 25 werkgroepen en 8 stuurgroepen hebben we de plannen samen met de schoolbesturen ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in breed draagvlak:

- het adviesdocument is ondertekend door meer dan tien schoolbesturen die samen meer dan 90% van de Utrechtse leerlingen onderwijs bieden;
- brede instemming voor het voorstel in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)¹.

Bij het ontwikkelen van het adviesdocument hebben we ook met de leerlingen en leraren van meerdere scholen gesproken. In deze gesprekken was er veel aandacht voor het schoolplein en het verduurzamen van de schoolgebouwen. Met dit voorstel doen we ook recht aan deze wensen.

Toezeggingen: toelichting thema's

Wij hebben in de commissievergadering van 8 oktober 2020 en de raadsvergadering van 15 oktober 2020 toegezegd om een aantal punten mee te nemen in de uitwerking van het voorstel. Daarnaast heeft uw raad eerder gevraagd om de mogelijkheden om te sturen op de locatie van (een vestiging van) een school. Die mogelijkheden zijn beperkt bij nieuwe scholen, maar groter bij een tweede of derde locatie van een bestaande school. In de tweede bijlage vindt u over deze thema's een toelichting.

Nieuwe verordening vanaf 15 februari 2021

Wanneer uw raad positief besluit, kan de verordening voor onderwijshuisvesting vanaf 15 februari 2021 in werking treden. We vragen uw raad om rekening te houden met deze ingangsdatum in uw besluitvorming. Met deze ingangsdatum is het voor ons mogelijk om voor de huisvestingsaanvragen voor 2022 de nieuwe verordening te hanteren. Bij een latere ingangsdatum kan dat pas voor aanvragen voor 2023 en verder.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

¹ Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) is een wettelijke verplichting voordat het college van B&W de gemeenteraad een voorstel doet om de verordening onderwijshuisvesting vast te stellen.

Bijlage I – Overzicht adviezen

In deze bijlage is voor ieder advies uit het adviesdocument aangegeven in hoeverre het advies is verwerkt in het voorstel voor de nieuwe verordening en nadere regels. Daarnaast is aangegeven waar de gemeenteraad extra financiële middelen heeft vrijgemaakt.

1	Primair onderwijs	Extra middelen	Verwerking in verordening
1	Vereenvoudigde rekenmethodiek: invoeren voor het primair onderwijs	€	Verwerkt
2B	Maximale afstand tussen twee schoollocaties: 1.000 m hemelsbreed, anders wordt vervoer vergoed.		Verwerkt
3	Introductie mogelijkheid om op verzoek van de school af te wijken van de verwijsafstand.		Verwerkt
4	Voorzieningen voor 0-18-onderwijs.		Verwerkt in voorstel met de randvoorwaarde: dekking door middel van huuropbrengst
5	Aanvullende voorzieningen in het kader van gemeentelijk (onderwijs)beleid.	€	Verwerkt
6A	Maatwerk voor passend onderwijs.		Verwerkt
7	Actualisatie gewichtenregeling.		Verwerkt
8	Vaste voet, ook voor grotere dislocaties.	€	Alleen voor grotere dislocaties, niet voor kleine dislocaties
3	(Voortgezet) speciaal onderwijs	Extra middelen	Verwerking
1	Vereenvoudigde methodiek en verhoging ruimtenorm: invoering in het (voortgezet) speciaal onderwijs.	€	Verwerkt
2	Vervangen maximale afstand tussen twee schoollocaties door een bereikbaarheidscriterium.		Verwerkt
3	Aanpassen teldatum speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs naar 1 februari.	€	Niet opgenomen in het voorstel voor de Programmabegroting
4	Vaste voet, ook voor grotere clusters op een dislocatie.	€	Alleen voor grotere dislocaties, niet voor kleine dislocaties
5	Actualisatie clusters.		Verwerkt
4	Voortgezet onderwijs	Extra middelen	Verwerking
1B	Maximale afstand tussen twee schoollocaties: 3.000 m hemelsbreed.		Afstand is lager bij meer locaties, is een verbetering, maar niet het voorkeursscenario
2	Introductie verhuisvergoeding voortgezet onderwijs.	€	Niet opgenomen in het voorstel voor de Programmabegroting
3	Actualisatie profielen vmbo.		Verwerkt
4	Mogelijk maken huisvesting tienercollege.		Voorstel voor de verordening maakt dit mogelijk
5	Vaste voet, ook voor grotere dislocaties.	€	Alleen voor grotere dislocaties, niet voor kleine dislocaties
5	Bewegingsonderwijs	Extra middelen	Verwerking
1C	Maximale afstand tussen school en gymzaal: 1.000 m hemelsbreed.	€	Maximaal 1.000 meter, is een verbetering, maar niet het voorkeursscenario
2	Decentralisatie onderhoud bewegingsonderwijs.		Verwerkt

6	Buitenruimte	Extra middelen	Verwerking
1	Buitenruimte is effectieve speelruimte.		Verwerkt
2	Introductie buitenruimte bij een middelbare school.	€	Verwerkt
3	Groene schoolpleinen mogelijk maken door verplichting tot verharding te schrappen.		Verwerkt
4	Stimuleren van natuurlijke en uitdagende schoolpleinen.	€	Verwerkt
7	Duurzame schoolgebouwen	Extra middelen	Verwerking
1	Bouwbesluit 2020 is vereist.	Al vanaf 2020	Verwerkt
2	Introductie voorziening renovatie.	€	Verwerkt
3	Aardgasloos bouwen en bijna energieneutraal gebouw (BENG) verplicht bij nieuwbouw, renovatie en uitbreiding.		Verwerkt
4B	Bestaande basisscholen tot 2040 afkoppelen van het aardgasnetwerk.	€	Nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre aanvullende middelen nodig zijn
5	Werkwijze opnemen om een energieneutraal gebouw (ENG) te realiseren in plaats van bijna energieneutraal gebouw (BENG).		Verwerkt
6	Inspanningsplicht om klimaatadaptieve schoolgebouwen te stimuleren.		Verwerkt
7	Uitgangspunt: total cost of ownership.		Ambitie, maar komt niet expliciet in het voorstel terug
8	Processen	Extra middelen	Verwerking
1	Vooruitblik van 7+15 naar 7+7 jaar.		Opgenomen in het voorstel dat 5 jaar vooruit wordt gekeken
2	Drempelwaarden voor uitbreiding schoolgebouw verlagen.		Verwerkt
3	Demarcatielijsten worden geactualiseerd en vastgesteld.		Verwerkt
4	Utrechtse Standaard Toegankelijk wordt van toepassing.		Verwerkt
5	Invoering afwijkmogelijkheid leerlingprognose.		Verwerkt
6	Invoering mogelijkheid scenarioprognose.		Verwerkt
7	Actualisatie schadeprocedure.		Verwerkt
8	Actualisatie verhuurprocedure.		Verwerkt
9	Verkorting van behandeltermijn spoedprocedure.		Verwerkt
10	Verruimen behandeling spoedprocedure door college.		Verwerkt
11	Heldere definitie constructiefout.		Verwerkt
12	Herijking deadlines voor huisvestingsaanvragen.		Verwerkt

Bijlage II – Toelichting per thema

1 Inhoudelijke thema's

1.1 Utrechtse kindcentra

Een Utrechts kindcentrum kan gehuisvest worden op basis van de nadere regel voor gemeentelijk onderwijsbeleid. De kindcentra worden hier niet expliciet genoemd, omdat we de nadere regel niet willen beperken tot Utrechtse kindcentra. Ook combinaties met andere maatschappelijke voorzieningen die bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen, zoals een combinatie met een zorgaanbieder, zijn dan mogelijk.

1.2 Meervoudig ruimtegebruik

Met de nadere regel voor gemeentelijk onderwijsbeleid is het mogelijk om scholen te combineren met andere maatschappelijke functies. Daarnaast wordt als eis toegevoegd dat een gymzaal bij een school altijd apart toegankelijk is, zodat de gymzaal ook buiten schooltijd gebruikt kan worden. Daarnaast wordt in het voorstel voor de verordening en de nadere regel voor gemeentelijk onderwijsbeleid de verhuur van het schoolgebouw aan bijvoorbeeld buitenschoolse opvang of de voorschool geregeld. Daardoor wordt de positie van een schoolgebouw als een centrale plek in de buurt versterkt.

1.3 Participatie

In het voorstel voor de verordening is een nieuw artikel opgenomen dat ingaat op de relatie van een schoolgebouw en de locatie van een schoolgebouw met een wijk. Doel is om de inpassing van het schoolgebouw in een buurt of wijk te verbeteren. Daar is ook opgenomen dat omwonenden worden betrokken bij de planvorming, en dat er ook met hen rekening moet worden gehouden bij de uitwerking van plannen. Dat betekent niet dat we altijd tegemoet kunnen komen aan de stakeholders, maar betekent wel dat we binnen de kaders kijken wat mogelijk is.

1.4 Aansluiting planning en controlcyclus

Het voorstel voor deze verordening biedt geen oplossing voor de wensen van uw raad om de huisvestingscyclus beter op de begrotingscyclus aan te sluiten. De enige oplossing zou zijn om de termijnen drastisch te verkorten, maar dat zou alleen mogelijk zijn als de ambtelijke capaciteit vervelvoudigd zou worden. Dat vinden we niet haalbaar.

1.5 Toegankelijkheid schoolgebouw

De Utrecht Standaard Toegankelijk is toegevoegd aan het voorstel voor de verordening als minimumeis. Daarnaast zijn er maatwerk mogelijkheden toegevoegd aan het voorstel als er bijvoorbeeld voor passend onderwijs

1.6 Gezond binnenklimaat

Er zijn nog geen regels opgenomen om een gezond binnenklimaat te regelen. Hierover zijn we nog met de schoolbesturen in overleg. Zodra we gezamenlijk een aanpak hebben gemaakt, kan het college dit verwerken in de nadere regel voor duurzame en gezonde schoolgebouwen. Dat is ook het doel van de nadere regels: op terreinen waar de ontwikkelingen snel gaan, kunnen we met een nadere regel snel reageren.

1.7 Duurzame schoolgebouwen

Hiervoor stellen we een nadere regel voor. In de nadere regel wordt een procedure opgenomen om energieneutrale schoolgebouwen (ENG) te maken met een bijdrage van de gemeente en het schoolbestuur. Ook wordt de ambitie om klimaatadaptieve schoolgebouwen te realiseren vastgelegd.

1.8 Aardgasvrije schoolgebouwen

Hier wordt momenteel een plan van aanpak voor gemaakt. Dat doen we aan de hand van onze eigen onderzoeken en de routekaart die de VNG voor het verduurzamen van onderwijsvastgoed heeft gepubliceerd.

1.9 Energiecoach

De verantwoordelijkheid om het energieverbruik van schoolgebouwen te verlagen ligt bij de schoolbesturen, en niet bij de gemeente. Daarom zijn hiervoor geen middelen vrijgemaakt in de Programmabegroting.

1.10 Diervriendelijk bouwen

Diervriendelijk bouwen heeft betrekking op het maatschappelijk vastgoed van de gemeente. De meeste bouwprojecten worden uitgevoerd door het schoolbestuur, waardoor deze eis niet kan worden opgelegd zonder aanvullend budget beschikbaar te stellen. Dit is daarom niet opgenomen in het voorstel voor de verordening.

1.11 Leegstand oplossen

Het schoolbestuur levert jaarlijks data aan bij de gemeente en DUO met betrekking tot de leerlingaantallen van de school. De gemeente heeft zo inzichtelijk waar leegstand is. Er is geen wijziging van de verordening nodig om deze leegstand voor andere functies te kunnen benutten. Ook in deze verordening is geregeld dat de gemeente leegstand kan inzetten voor maatschappelijke en recreatieve functies. Overigens verhuren veel schoolbesturen leegstand aan bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie, zodat de leegstand wel benut wordt.

2 Sturen op de locatie van een school

2.1 Situatie 1: een nieuwe school

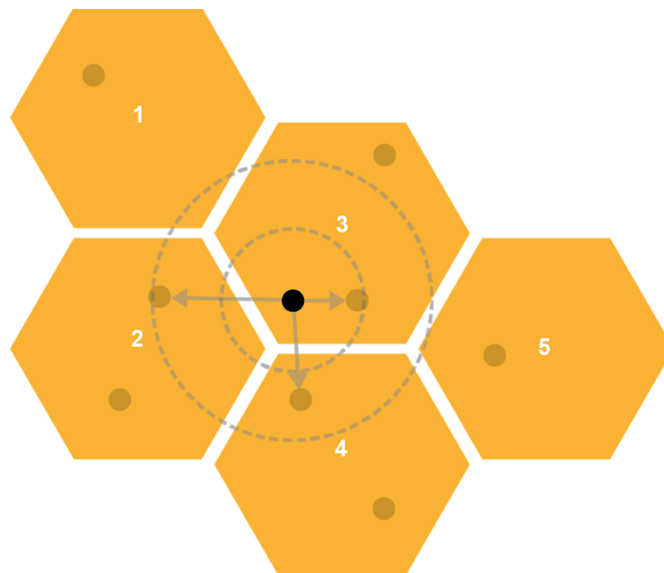
Vanaf volgend jaar verandert de procedure voor nieuwe basisscholen. Vanwege de *Wet meer ruimte voor nieuwe scholen* wordt deze aanvraag niet meer bij de gemeente ingediend, maar bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In de nieuwe procedure moet de initiatiefnemer voor het indienen van een aanvraag eerst overleg voeren met de schoolbesturen in de gemeente en met de gemeente zelf. Ook kan de gemeente daarna een zienswijze indienen bij het Ministerie. In het gesprek en in de zienswijze kan de gemeente invloed uitoefenen op de locatie van de school.

Als het Ministerie de aanvraag goedkeurt, moet de gemeente de school huisvesten op de locatie die genoemd staat in de aanvraag. Deze locatie moet aansluiten bij de plek waar de leerlingen van de school naar verwachting vandaan komen. Vaak heeft de gemeente daarom wat bewegingsruimte, omdat een school meestal leerlingen trekt uit meerdere wijken. Het college kan daarom aansturen op huisvesting op een locatie in een passende wijk, of een locatie die beschikbaar is (bijvoorbeeld een bestaand, leegstaand schoolgebouw).

2.2 Situatie 2: een tweede of derde locatie van een bestaande school

Bij een tweede of derde locatie van een school heeft de gemeente meer invloed. In de verordening is de maximale afstand vanaf de hoofdlocatie van de school geregeld. Hoe groter deze maximale afstand, hoe meer mogelijkheden de gemeente heeft om te sturen op een locatie. Bij een grotere maximale afstand kan de gemeente een school die veel leerlingen trekt uit een nabijgelegen wijk een gebouw of locatie aanbieden in die nabijgelegen wijk. Op die manier kan de gemeente voorkomen dat er een grote stroom leerlingen naar een andere wijk gaat, zonder de vrijheid van ouders om te kiezen voor een passend school in te perken.

In de tekening hieronder ziet u een vijftal fictieve wijken, met daarin een bestaande school in wijk 3 (zwarte stip). Daarnaast zijn er een aantal potentiële locaties in de wijken 1 t/m 5 (leegstaand schoolgebouw of beschikbaar perceel) aangegeven (bruine stip). Door de maximale afstand vanaf de hoofdlocatie te vergroten (bij de maximale afstand zoals de buitenste gestippelde cirkel), heeft de gemeente drie opties, in plaats van één optie (bij de maximale afstand zoals de binnenste gestippelde cirkel). Hoe groter de cirkel, hoe meer opties, ook in andere wijken. Stel dat veel ouders van leerlingen woonachtig in wijk 4 kiezen voor de school in wijk 3, zou een tweede locatie in wijk 4 interessant kunnen zijn.



Het grote nadeel van een grotere maximale afstand is dat de bescherming van de scholen wordt verminderd. Voor een school heeft een tweede of derde locatie een grote impact op het onderwijs en de bedrijfsvoering. Personeel moet reizen tussen de locaties, en leerlingen moeten bijvoorbeeld voor de aula of het speellokaal naar de andere locatie reizen. Dit kan worden voorkomen door te stellen dat de verwijfsafstand alleen groter mag zijn als daarmee de schoollocatie dichterbij de woonplek van de leerlingen komt.

Landelijk verschillen de maximale afstanden. De gemeente Utrecht hanteert maximaal 1.000 meter hemelsbreed voor de tweede locatie en maximaal 300 meter hemelsbreed voor de derde locatie. Een aantal voorbeelden van andere gemeenten: de gemeente Amsterdam hanteert voor alle locaties 1.500 meter hemelsbreed, de gemeente Den Haag 1.500 meter gemeten over een looproute en de gemeente Stichtse Vecht 2.000 meter hemelsbreed.