



DE MASTERPLANNEN MEESTER

EEN ONDERZOEK NAAR HET ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

DEEL II: ONDERZOEKSRAPPORT

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ♦ dhr. R.V. Bijl
- ♦ dhr. W.R. de Boer (voorzitter)
- ♦ dhr. G.N.J.A. Bukkems

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ♦ mevr. M. van Elteren
- ♦ dhr. F. Roijackers (projectleider)
- ♦ dhr. T. Luijkx (Rigo Research en Advies; in fase 1)

CONTACTGEGEVENS:

Postadres:	Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon:	030 - 286 1383
E-mail:	rekenkamer@utrecht.nl
Website:	www.rekenkamer.utrecht.nl

DE MASTERPLANNEN MEESTER

EEN ONDERZOEK NAAR HET ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID VAN DE GEMEENTE
UTRECHT

DEEL II: ONDERZOEKSRAPPORT

INHOUDSOPGAVE

1	Rekenkameronderzoek Onderwijshuisvesting	5
1.1	Aanleiding rekenkameronderzoek onderwijshuisvesting	5
1.2	Opzet rekenkameronderzoek onderwijshuisvesting	5
1.3	Leeswijzer	8
2	Beleid en organisatie onderwijshuisvesting	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Bevindingen	9
2.3	Toelichting	11
2.3.1	Inleiding	11
2.3.2	Wettelijke taken onderwijshuisvesting	11
2.3.3	Samenwerking gemeente en schoolbesturen	16
2.3.4	Besluitvorming onderwijshuisvestingsbeleid	19
2.3.5	Uitvoering onderwijshuisvestingsbeleid	21
3	Staat van de onderwijshuisvesting	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Bevindingen	29
3.3	Toelichting	30
3.3.1	Oorzaken van de achterstallige situatie in 1997	30
3.3.2	Onderbouwing van het Masterplan VO	32
3.3.3	Onderbouwing van het Masterplan PO & (V)SO	34
3.3.4	Risico's voor het opnieuw ontstaan van tekortkomingen in de onderwijshuisvesting	37
4	Doelen en resultaten van de Masterplannen	39
4.1	Inleiding	39
4.2	Bevindingen	39
4.3	Toelichting bij Masterplan VO	40

4.3.1	Inhoudelijke doelstellingen Masterplan VO	40
4.3.2	Uitwerking doelstellingen Masterplan VO en resultaten	44
4.3.3	Financiën Masterplan VO	53
4.3.4	Planning Masterplan VO	53
4.3.5	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	54
4.4	Toelichting bij Masterplan PO & (V)SO	56
4.4.1	Inhoudelijke doelstellingen Masterplan PO & (V)SO	56
4.4.2	Uitwerking doelstellingen Masterplan PO & (V)SO en resultaten	57
4.4.3	Financiën Masterplan PO & (V)SO	60
4.4.4	Planning Masterplan PO & (V)SO	62
4.4.5	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	64
5	Risicomanagement	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Bevindingen	67
5.3	Toelichting	68
5.3.1	Risicoanalyse Masterplan VO	68
5.3.2	Risicobeheersing Masterplan VO	72
5.3.3	Risicoanalyse Masterplan PO & (V)SO	75
5.3.4	Risicobeheersing Masterplan PO & (V)SO	79
	Bijlage 1 Casusbeschrijvingen	83
1	Centraal College	83
2	Gerrit Rietveld College	89
3	Kohnstammschool	98
4	Kindercluster Teun de Jager	104
	Bijlage 2 Bronnen	113

1 REKENKAMERONDERZOEK ONDERWIJSHUISVESTING

1.1 AANLEIDING REKENKAMERONDERZOEK ONDERWIJSHUISVESTING

De Rekenkamer voerde in de periode april tot november 2009 en maart tot september 2010 een onderzoek uit naar het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Utrecht, in het bijzonder het Masterplan Voortgezet Onderwijs (VO) en het Masterplan Primair Onderwijs & (Voortgezet) Speciaal Onderwijs (PO & (V)SO).¹

De achterblijvende uitvoering en budgetoverschrijdingen van de Masterplannen VO en PO & (V)SO, zoals uit de voortgangsrapportages bleek, waren de aanleiding voor het onderzoek van de Rekenkamer. De achterblijvende uitvoering staat op gespannen voet met de ambitie van de gemeenteraad en het college van B&W om het achterstallig onderhoud aan schoolgebouwen in te lopen met een forse investering.

Bij de gemeenteraad leefde de veronderstelling dat de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid efficiënter kan. Voor de fracties van de VVD en het CDA was dit vermoeden de aanleiding om de Rekenkamer in 2009 te vragen een onderzoek te doen.

Voor de Rekenkamer is een aanvullend motief voor het onderzoek het financiële en maatschappelijke belang van onderwijshuisvesting. Met de Masterplannen wordt een meerjarige investering beoogd van circa EUR 310,2 miljoen.² De gemeente Utrecht wil hiermee "adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting" realiseren voor het primair en voortgezet onderwijs en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs in de stad.³

1.2 OPZET REKENKAMERONDERZOEK ONDERWIJSHUISVESTING

DOELSTELLING VAN DE REKENKAMER

Met het onderzoek naar onderwijshuisvesting wil de Rekenkamer inzicht geven in en een oordeel geven over de uitvoering en resultaten van het onderwijshuisvestings-beleid van de gemeente Utrecht, zoals vastgelegd in de Masterplannen VO (2002) en PO & (V)SO (2006). De Rekenkamer doet, als daar aanleiding voor is, aanbevelingen voor het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid.

¹ Het onderzoek heeft stilgelegen omdat de Rekenkamer voorrang gaf aan de afronding van haar andere onderzoeksprojecten.

² Actuele stand: Masterplan VO: EUR 95,1 miljoen (bron: Achtste voortgangsrapportage). Masterplan PO & (V)SO: EUR 215,1 miljoen (bron: Vierde voortgangsrapportage).

³ De doelstelling "adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting" wordt door de gemeente voor het eerst genoemd in de Utrechtse onderwijsagenda 2006-2010. In dit document wordt verwezen naar de beide Masterplannen als het gaat om de doelen op het gebied van de kwaliteit van onderwijshuisvesting in relatie tot de kwaliteit van het onderwijs. De uitvoering van het Masterplan VO loopt dan al vier jaar.

PROBLEEMSTELLING VAN HET ONDERZOEK

De probleemstelling van het rekenkameronderzoek luidt: in welke mate worden de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid bereikt, wat zijn belemmeringen voor het bereiken van de doelen, en wat doet de gemeente om de belemmeringen weg te nemen?

ONDERZOEKSVRAGEN

Het onderzoek richt zich op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

Beleid

- a) Wat zijn de verklaringen voor het achterstallig onderhoud uit het verleden en bevat het beleid waarborgen dat deze factoren zich in de toekomst niet voordoen?
- b) Wat zijn de doelen en beoogde prestaties (vastgelegd in de Masterplannen) van het onderwijshuisvestingsbeleid?
- c) Heeft de gemeente een risicoanalyse gemaakt waarin de belangrijkste risico's voor de realisatie naar voren komen wat betreft de inhoudelijke doelstellingen, de kosten en de planning?
- d) Welke maatregelen neemt de gemeente om de risico's voor budgetoverschrijding, vertraging en tekortkomingen in de kwaliteit en functionaliteit van gebouwen op voorhand te beperken?
- e) Wat is – in opzet en in de praktijk – de rol van de raad bij de sturing van het onderwijshuisvestingsbeleid?

Uitvoering

- f) Wat zijn de bereikte resultaten (prestaties en effecten) van het onderwijshuisvestingsbeleid in de afgelopen jaren?
- g) Wat zijn de oorzaken van het eventueel achterblijven van het halen van de doelstellingen, van budgetoverschrijdingen en van vertragingen?
- h) Wat doet de gemeente om de knelpunten in de uitvoering weg te nemen?
- i) Wat is – in opzet en in de praktijk – de rol van de raad bij de controle op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid? Krijgt de raad voldoende informatie om zijn controlerende taak uit te kunnen oefenen?

ANALYSEKADER

De onderzoeksvragen staan als volgt met elkaar in verband:

Probleemanalyse →	Doelstellingen →	Risicomanagement →	Resultaten →	Evaluatie
Uitgangssituatie: ▪ Capaciteit, staat van onderhoud en functionaliteit schoolgebouwen ▪ Oorzaken van tekortkomingen	Beoogde resultaten en prestaties: ▪ Maatschappelijke effecten ▪ Eindbeeld voorzieningen en voorzieningen-planning ▪ Uitvoerings-planning en budget	Inzicht in risico's: ▪ Factoren die bepalen of de beoogde resultaten en prestaties worden gerealiseerd, binnen het budget en de planning ▪ Beheers-maatregelen	Gerealiseerde resultaten, planning en budget	Belemmeringen voor het halen van de doelen in de praktijk en oorzaken voor achterblijvende resultaten
↓	↓	↓	↓	↓
Informatievoorziening aan de gemeenteraad				

AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Om een compleet beeld te krijgen van de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid hebben we de Masterplannen VO en PO & (V)SO bestudeerd en de andere documenten waarin doelen en uitgangspunten voor onderwijshuisvesting zijn vastgelegd. We gingen na welke actoren betrokken zijn bij de uitvoering van de Masterplannen en wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze actoren zijn. Verder maakten wij een analyse van de jaarlijkse huisvestingsprogramma's, voortgangsrapportages en programmaverantwoordingen, om de voortgang en kosten van de uitvoering in beeld te krijgen. Wij voerden gesprekken met ambtenaren van wat nu zijn de afdeling Ontwikkeling (team Onderwijs) en de afdeling Maatschappelijk Vastgoed (team Vastgoedontwikkeling) van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).⁴ We gingen na hoe zij in de praktijk sturing geven aan de uitvoering van het beleid en welke knelpunten zij tegenkomen bij de uitvoering van de Masterplannen. We hielden interviews met bestuursleden van twee schoolbesturen over (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid en met een externe deskundige.

Van vier onderwijshuisvestingsprojecten (twee VO-scholen en twee PO-scholen) hebben we de gang van zaken in kaart gebracht sinds de start van de uitvoering van de

⁴ In 2010 is de DMO gereorganiseerd. Wij voerden in 2009 gesprekken bij de afdeling Onderwijs en de afdeling Integrale bouwprojecten. In paragraaf 2.3.4 gaan wij in op de reorganisatie.

Masterplannen. We bestudeerden projectdossiers en voerden gesprekken met de bij het project betrokken partijen: projectleiders van de gemeente en schooldirecteuren. Het doel hiervan was om een breed beeld te krijgen van de achterliggende oorzaken van en risico's voor budgetoverschrijding, vertraging en tekortkomingen in de kwaliteit en functionaliteit van gebouwen na oplevering. Wij hebben projecten geselecteerd waarvan we dachten dat deze ons goed zicht geven op belemmerende factoren:

- ◆ de grote complexe projecten die vertraagd waren;
- ◆ van verschillende schoolbesturen en denominaties;⁵
- ◆ in het primair en het voortgezet onderwijs.

In de gesprekken gingen wij na hoe het planproces is verlopen, welke factoren een rol hebben gespeeld bij de voortgang en wat verbetermogelijkheden zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

De casusstudie geeft geen representatief beeld van de algemene projectvoortgang, maar geeft zicht op succes- en faalfactoren die kunnen spelen bij de realisatie van onderwijshuisvestingsprojecten.

Dit rapport heeft de procedure van ambtelijk wederhoor doorlopen. Alle relevante correcties en kanttekeningen van de betrokken ambtenaren bij het feitenrapport zijn verwerkt.

1.3 LEESWIJZER

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven wij een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en de schoolbesturen, het onderwijshuisvestingsbeleid en de werkwijze van de gemeente Utrecht. In hoofdstuk 3 gaan we in op de mate waarin de gemeente zicht heeft op de capaciteit, de staat van onderhoud en de functionaliteit van de Utrechtse schoolgebouwen in het primair en het voortgezet onderwijs. In hoofdstuk 4 staan de doelen en resultaten van de Masterplannen VO en PO & (V)SO centraal. In hoofdstuk 5 gaan we in op het risicomanagement van de gemeente rond de Masterplannen.

In de inleiding van ieder hoofdstuk geven wij aan naar welke aspecten van het onderwijshuisvestingsbeleid wij keken en welke beoordelingscriteria we daarbij hanteerden.

Bijlage 1 bevat de casusbeschrijvingen. De hoofdbevindingen van de casusstudie zijn verwerkt in hoofdstuk 1-5. Bijlage 2 bevat een overzicht van geraadpleegde bronnen.

⁵ Denominatie: levensbeschouwelijke visie van het schoolbestuur, bijvoorbeeld: katholiek, protestants-christelijk, islamitisch.

2 BELEID EN ORGANISATIE ONDERWIJSHUISVESTING

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de wettelijke taak van de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting, de wijze waarop de gemeente het geld voor onderwijshuisvesting verdeelt over de onderwijshuisvestingsprojecten en de organisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid. Wij gingen in de documentanalyse en gesprekken die wij voerden met betrokkenen na welke verantwoordelijkheid de gemeente heeft voor onderwijshuisvesting en wat de rolverdeling is tussen de gemeenteraad en het college van B&W bij het bepalen van de inhoudelijke prioriteiten en de financiering van onderwijshuisvestingsprojecten. Verder gingen wij na hoe de gemeente en de schoolbesturen de samenwerking in het onderwijshuisvestingsbeleid hebben vormgegeven.

Om tot een oordeel te komen over de organisatie van de gemeente en de samenwerking met de schoolbesturen hanteerden wij de volgende beoordelingscriteria:

- ◆ De wettelijk verankerde verantwoordelijkheid van de gemeente voor onderwijshuisvesting vormt het uitgangspunt van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente. De wettelijke taak is uitgewerkt in een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken (gemeenteraad, college van B&W, ambtelijke organisatie).
- ◆ De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en de schoolbesturen is helder vastgelegd en uitgewerkt in controleerbare afspraken.
- ◆ De organisatie van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid (de interne organisatie van de gemeente en de samenwerking met de schoolbesturen) is ingericht op basis van de uitgangspunten 'doelgerichtheid' en 'doelmatigheid'.

2.2 BEVINDINGEN

Over de rol van de gemeenteraad bij de besluitvorming over onderwijshuisvestingsprojecten constateren wij het volgende:

- a) De raad kent verschillende besluitvormingsmomenten met betrekking tot onderwijshuisvesting. Deze besluitvormingsmomenten zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Bijvoorbeeld:
 - ◆ De relatie tussen de Programmabegroting en de voortgangsrapportage wordt onvoldoende gelegd; de raad beschikt niet over alle relevante informatie bij het vaststellen van de Programmabegroting.
 - ◆ De behandeling van onderwijshuisvestingsprojecten vindt plaats in beide raadscommissies: op hoofdlijnen (programmaniveau) in de commissie Mens en Samenleving én op projectniveau in de commissie Stad en Ruimte als er een planologisch besluit nodig is. Een integrale afweging door de raad wordt

onvoldoende mogelijk gemaakt: in de commissie Mens en Samenleving komt de financiële onderbouwing van projecten onvoldoende aan de orde en in de commissie Stad en Ruimte worden de inhoudelijke doelstellingen van het Masterplan onvoldoende meegenomen in de behandeling van onderwijshuisvestingsprojecten.

Over de vertaling van de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente in een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, bevoegdheden en taaktoedeling en heldere afspraken met de schoolbesturen constateren wij het volgende:

- b) De wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting en de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de gemeente (gemeenteraad en college van B&W) en de schoolbesturen zijn op hoofdlijnen helder vastgelegd in de regelgeving en de convenanten bij de Masterplannen VO en PO & (V)SO. De samenwerking op bestuurlijk niveau (tussen college van B&W en schoolbesturen) bij het tot stand brengen van en sturing geven aan de Masterplannen wordt door betrokkenen positief beoordeeld.
- c) In de praktijk, in het bouwplan-, bestemmingsplan- en aanbestedingsproces, doen zich knelpunten voor die te maken hebben met onvoldoende heldere uitwerking van de uitgangspunten en afspraken. Dit heeft vooral betrekking op de verdeling van verantwoordelijkheden en de financiering van onderwijshuisvesting:
 - ◆ het normkostenbudget en het uitgangspunt 'sober en doelmatig' bouwen;
 - ◆ de verantwoordelijkheidsverdeling voor het onderhoud binnen en buiten;
 - ◆ de gescheiden financieringsstromen voor onderhoud/nieuwbouw en exploitatie.Maar de knelpunten hebben ook betrekking op de regie (het bouwheerschap) en de communicatie op projectniveau. Er gaat veel tijd en energie zitten in de onderhandelingen tussen de gemeente en de schoolbesturen om onduidelijkheden op te lossen. Hiervoor is per 2010 een apart kwartaaloverleg met schoolbesturen (PO) ingevoerd.

Over de doelgerichtheid en doelmatigheid van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid constateren wij het volgende:

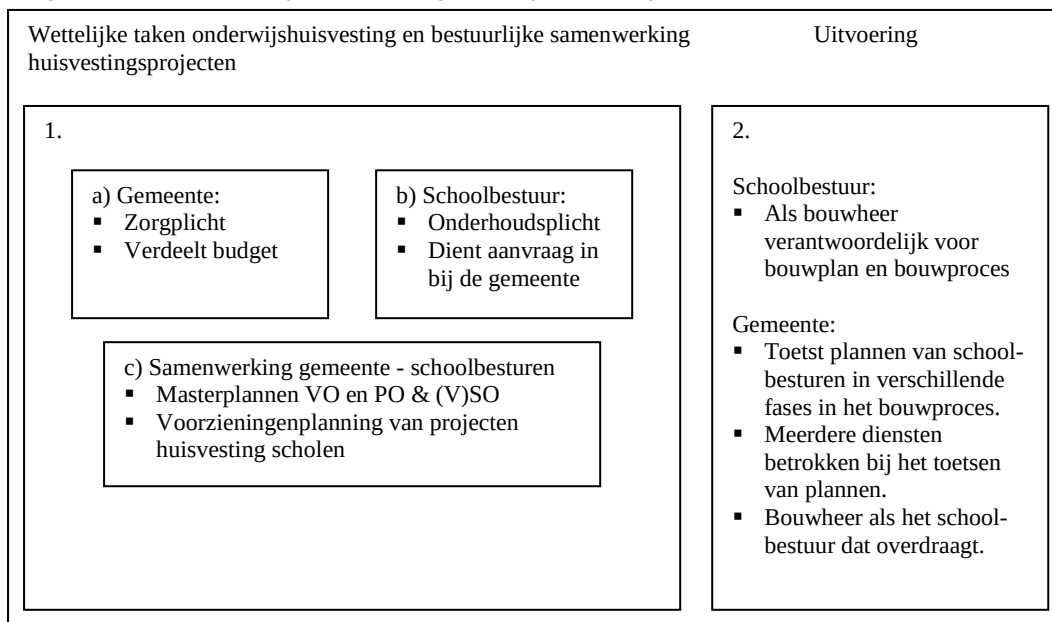
- d) De doelgerichtheid en doelmatigheid van de uitvoering van de Masterplannen is onvoldoende gewaarborgd: de gemeente heeft de inhoudelijke aandachtspunten voor de onderwijshuisvesting niet hanteerbaar gemaakt voor alle projectleiders, door bijvoorbeeld een checklist op te stellen voor het beoordelen van bouwplannen van de bouwheer op de inhoudelijke aandachtspunten.
- e) Volgens betrokkenen zijn de schoolbesturen onvoldoende toegerust om de complexe (plan- en aanbestedings-) procedures goed te doorlopen.

2.3 TOELICHTING

2.3.1 INLEIDING

In figuur 2.1 staat op hoofdlijnen de verantwoordelijkheids- en taakverdeling weergegeven tussen de gemeente en de schoolbesturen. In paragraaf 2.3.2 beschrijven we de wettelijke taken rond onderwijshuisvesting en de opzet van het onderwijshuisvestingsbeleid (blok 1a en b in figuur 2.1). In paragraaf 2.3.3 gaan wij in op de samenwerking tussen de gemeente en de schoolbesturen en de werkwijze van de Masterplannen (blok 1c). In paragraaf 2.3.4 gaan wij in op de besluitvorming over onderwijshuisvestingsprojecten en in paragraaf 2.3.5 behandelen wij de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid (blok 2 in figuur 2.1). We bespreken ook de knelpunten die zich voordoen in de praktijk.

Figuur 2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling onderwijshuisvesting



2.3.2 WETTELIJKE TAKEN ONDERWIJSHUISVESTING

WETTELIJKE TAAK GEMEENTE

Tot 1997 was het Ministerie van Onderwijs verantwoordelijk voor de huisvesting van onderwijsinstellingen in het primair en het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. In 1997 is de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting gedecentraliseerd. Vanaf dat moment is er sprake van een gemeentelijke zorgplicht, die is vastgelegd in landelijke wetgeving: de gemeente "draagt zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente".⁶

⁶ Wet op het Primair Onderwijs (WPO, artikel 91), Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO, artikel 76b) en Wet op de Expertise Centra (WEC, artikel 89).

De wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting houdt in de praktijk in dat de gemeente budget verdeelt onder de schoolbesturen voor onderhoud en/of vernieuwing van de huisvesting. De gemeenteraad stelt jaarlijks bij de behandeling van de begroting het budget voor onderwijshuisvesting vast. Dit budget dient minimaal zo groot te zijn dat:

- ◆ Elke groep een dak boven het hoofd kan worden geboden.
- ◆ Vervanging en onderhoud of aanpassing die noodzakelijk is om de voortgang van het onderwijs niet in gevaar te brengen worden vergoed.
- ◆ Voor alle aanwezige leerlingen de eerste aanschaf van onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair wordt vergoed.⁷

Bij schoolgebouwen kan een onderscheid worden gemaakt in economisch eigendom en juridisch eigendom (zie kader 2.2).

Kader 2.2 Eigendomsverhoudingen schoolgebouwen

Over het algemeen zijn schoolbesturen juridisch eigenaar van de schoolgebouwen en de grond waar het gebouw op staat. Dit geldt voor het primair en het voortgezet onderwijs. De gemeente is over het algemeen economisch eigenaar van schoolgebouwen. Indien een gebouw of een terrein niet meer nodig is door het schoolbestuur voor de huisvesting, wordt het gebouw en/of het terrein weer overgedragen aan de gemeente. De gemeente is dan zowel juridisch als economisch eigenaar. De wet biedt de gemeente de mogelijkheid om bij leegstand van een (deel van het) schoolgebouw deze ruimte beschikbaar te stellen aan een andere school of voor culturele, maatschappelijk of recreatieve doeleinden. Dit wordt het economisch claimrecht genoemd.

WETTELIJKE TAAK SCHOOLBESTUREN

Ook schoolbesturen hebben verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de scholen. Zij zijn bij wet verplicht om "het gebouw behoorlijk te gebruiken en te onderhouden".⁸

In tabel 2.3 is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de schoolbesturen en de verschillende ingrepen in de huisvesting weergegeven. De schoolbesturen voor het primair onderwijs zijn verantwoordelijk voor het onderhoud aan de binnenkant van de gebouwen. Voor het voortgezet onderwijs was dit hetzelfde tot 2005. Toen heeft de regering de gemeentelijke zorgplicht voor de gebouwen van het voortgezet onderwijs ingeperkt, na een draagvlakmeting bij de schoolbesturen.⁹

Sindsdien is het onderhoud binnen en buiten (zie tabel 2.3: punten a en b) en aanpassingen binnen het gebouw (zie tabel 2.3: punt c) de verantwoordelijkheid van het VO-schoolbestuur. De rijksoverheid heeft het budget hiervoor overgeheveld naar de schoolbesturen.

⁷ Gemeente Utrecht (6 september 2007). *Wijziging Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Utrecht 2007*.

⁸ WPO, artikel 106; WVO, artikel 76q; WEC artikel 104.

⁹ In het PO was destijds geen draagvlak voor 'doordecentralisering'.

Tabel 2.3 Verdeling verantwoordelijkheden gemeente en schoolbesturen onderwijshuisvesting

Onderwijshuisvesting	Verantwoordelijkheid	
	PO	VO
Exploitatie (gas, water, licht, etc)	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud binnen	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud buiten	Gemeente	Schoolbestuur *
Aanpassing (binnen)	Gemeente	Schoolbestuur *
Uitbreiding	Gemeente	Gemeente
Nieuwbouw / vervanging	Gemeente	Gemeente

*Vanaf de doordecentralisatie in 2005

In de praktijk blijkt dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en gemeenten niet eenduidig is. Het onderscheid tussen onderhoud 'binnen' en 'buiten' een schoolgebouw is volgens de gemeente niet zuiver te maken en is daarom een onderwerp van onderhandeling tussen de gemeente en schoolbesturen. Dit kan lastig zijn, omdat er directe financiële gevolgen vastzitten aan de verantwoordelijkheidsverdeling ('demarcatie').¹⁰

GEMEENTELIJK BUDGET ONDERWIJSHUISVESTING

De gemeente ontvangt sinds de decentralisatie van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting in 1997 via het gemeentefonds middelen van het rijk. Dit budget is niet geoormerkt. De raad bepaalt de hoogte van het jaarlijks budget voor onderwijshuisvesting. De ondergrens wordt bepaald door de criteria waarmee het begrip 'gemeentelijke zorgplicht' is ingevuld.

In de praktijk zijn er onduidelijkheden over de gemeentelijke budgetten voor onderwijshuisvesting, zowel in Utrecht als in andere steden. Het beeld bestaat dat gemeenten het 'fictieve' budget in het gemeentefonds niet volledig beschikbaar stellen voor het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeentelijke begroting.¹¹ Ook in Utrecht bestond hierover onduidelijkheid tussen de gemeente en de schoolbesturen, wat de onderlinge verhoudingen onder spanning zet. Het college heeft in een werkconferentie (januari 2010) de oorsprong en hoogte van het gemeentelijk budget voor onderwijshuisvesting uiteengezet voor de schoolbesturen.

¹⁰ In het voortgezet onderwijs speelt deze belangentegenstelling alleen bij nieuwbouwprojecten: het schoolbestuur heeft belang bij een degelijk gebouw met lage onderhoudskosten, terwijl de gemeente 'sober en doelmatig' wil bouwen.

¹¹ Met 'fictief budget' wordt bedoeld het geïndexeerde bedrag dat in 1997 door het rijk is overgeheveld naar het gemeentefonds.

LUMPSUMFINANCIERING VAN DE SCHOOLBESTUREN VANUIT HET RIJK

De schoolbesturen ontvangen vanuit het rijk middelen voor de exploitatie van de schoolgebouwen. Hierdoor is er sprake van een 'knip' in de financiering van onderwijshuisvesting. De middelen voor groot onderhoud (primaire onderwijs) en nieuwbouw (primaire en voortgezet onderwijs) lopen via de gemeenten en de middelen voor klein onderhoud en de exploitatie via de schoolbesturen. Volgens de gemeente en de schoolbesturen leidt deze knip in de praktijk tot een spanningsveld. Het is in het belang van schoolbesturen om met de bouw van een schoolgebouw zodanig te bouwen (gebruik van bepaalde materialen, etc.) dat de exploitatielasten zo laag mogelijk zijn. Deze 'duurzame' wijze van bouwen zorgt vaak voor hogere bouwkosten. Duurzaam bouwen is niet per definitie in het belang van de gemeente, gezien haar taak om de (schaarse) middelen voor onderwijshuisvesting te verdelen onder de schoolbesturen. Het budget dat de schoolbesturen vanuit het rijk ontvangen voor de exploitatie van de schoolgebouwen mag niet aangewend worden voor (ver/nieuw-)bouw van scholen.

JAARLIJKSE CYCLUS VERDELING GEMEENTELIJK BUDGET

Bij wet is vastgelegd dat de gemeente moet beschikken over een verordening voorzieningen huisvesting onderwijs.¹² De gemeente Utrecht heeft een *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*. De laatste wijziging is in 2007 vastgesteld door de gemeenteraad. In de verordening is een heldere verdeling van taken en bevoegdheden opgenomen tussen het schoolbestuur (het 'bevoegd gezag') en het college van B&W. De schoolbesturen kunnen jaarlijks aanvragen indienen bij de gemeente voor de financiering van ingrepen in de schoolgebouwen. De aanleiding voor een aanvraag kan zijn: de onderhoudstaat, groeiende leerlingaantallen en/of onderwijskundige redenen. De gemeente toetst de aanvragen aan de criteria in de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*. Naast criteria voor de toekenning van budget, is in de verordening ook vastgelegd hoe de *hoogte* van de budgetten voor de schoolbesturen wordt bepaald door de gemeente. Dit gebeurt grotendeels aan de hand van normbedragen (zie kader 2.4).

Kader 2.4 Normbedragen en vergoeding feitelijke kosten

In de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs* is vastgelegd op welke vergoeding schoolbesturen aanspraak kunnen maken voor de huisvesting. De gemeente hanteert hiervoor normbedragen. Zo wordt bij de bouw van een nieuw gebouw voor een basisschool gerekend met bouwkosten bestaande uit een basisbedrag (vaste voet) en een bedrag per groep en toeslagen voor paalfundering, een afzonderlijk speellokaal en sloopkosten, herstel van terrein en verhuiskosten. De Utrechtse normbedragen zijn gebaseerd op de normkosten die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn geformuleerd. Het uitgangspunt daarbij is 'sober en doelmatig'. De raad stelt de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs* en de daarin opgenomen normbedragen vast. Voor een aantal ingrepen zijn geen normen geformuleerd, bijvoorbeeld onderhoud, aanpassingen aan gebouwen, herstel van constructiefouten of schade en kosten van bouwvoorbereiding. De vergoeding van deze ingrepen vindt plaats op basis van feitelijke kosten.

¹² WPO, artikel 102; WVO, artikel 76m; WEC, artikel 100.

Het college van B&W geeft op basis van een analyse van enkele afgeronde projecten aan, dat in de praktijk scholen niet gebouwd kunnen worden met de normbedragen die in de verordening zijn opgenomen.¹³ De bouwkosten zijn volgens het college hoger dan de normbedragen. Dit komt onder andere door eisen uit het Bouwbesluit, arbowetgeving en aangescherpte brandweereisen.¹⁴ Ook gemeentelijk beleid op het gebied van stedenbouw, binnenklimaat en multifunctionele accommodaties maakt dat in de praktijk extra geld beschikbaar gesteld moet worden voor de onderwijshuisvestingsprojecten.¹⁵ Het college heeft deze constatering gedaan, maar geen voorstel gedaan aan de gemeenteraad om de normbedragen realistischer te maken. Overigens hangt de toereikendheid van de normbedragen ook af van het aanbestedingsklimaat. In het huidige aanbestedingsklimaat, als gevolg van de kredietcrisis, is bouwen voor de normbedragen volgens het college (naar verwachting) wel mogelijk.¹⁶

Tussen de gemeente en de schoolbesturen is er een discussie gaande over wat het uitgangspunt van de normkosten, 'sober en doelmatig' bouwen, precies inhoudt. Volgens de schoolbesturen heeft de gemeente onvoldoende helder vastgelegd welk kwaliteitsniveau hoort bij het uitgangspunt 'sober en doelmatig'. Ook de Rekenkamer constateert dat de gemeente het uitgangspunt 'sober en doelmatig' onvoldoende helder en concreet heeft uitgewerkt. De gemeente en de schoolbesturen hebben naar aanleiding van een tussentijdse evaluatie van het Masterplan PO &(V)SO de afspraak gemaakt een gezamenlijke Utrechtse definitie op te stellen van een 'sober en doelmatig' schoolgebouw.

PROGRAMMAOVERLEG

Het college is bij wet verplicht met de schoolbesturen te overleggen over een aantal onderwerpen op het gebied van onderwijs. Dit wordt het Op Overeenstemming Gericht Overleg genoemd, het OOGO. Onderwijshuisvesting is één van die onderwerpen van het OOGO.¹⁷ In Utrecht wordt vanaf 2006 het OOGO ingevuld door de *Utrechtse Onderwijsagenda*. Aan dit overleg, dat is vernoemd naar het visiedocument dat in 2006 voor het Utrechtse onderwijs is opgesteld, nemen onder andere de wethouder Onderwijs, de bestuurders van de Utrechtse schoolbesturen en de besturen van de wijkwelzijnsorganisaties deel.¹⁸

¹³ Maar! Bouwmanagement i.o.v. gemeente Utrecht (maart 2009). *Normkostenonderzoek Masterplan Primair Onderwijs & (Voortgezet) Speciaal Onderwijs gemeente Utrecht*.

¹⁴ Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken in Nederland minimaal moeten voldoen. Ook verbouwingen vallen onder het Bouwbesluit. De eisen hebben betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

¹⁵ Gemeente Utrecht (2009). *Voortgangsrapportage Masterplannen Onderwijshuisvesting; deel 2: Derde voortgangsrapportage Masterplan Primair- en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs*.

¹⁶ College van B&W (5 november 2009). Commissiebrief *Versneld aanbesteden projecten Masterplan PO en (V)SO*.

¹⁷ WPO, artikel 95; WVO artikel 76; WEC, artikel 93.

¹⁸ De gemeente, de Utrechtse schoolbesturen en de wijkwelzijnsorganisaties hebben in 2006 een gezamenlijke visie op het onderwijs in Utrecht vastgelegd in de *Utrechtse Onderwijsagenda (de Utrechtse Onderwijsagenda 2006-2010)*. In 2010 is door de betrokken partijen de *Utrechtse Onderwijsagenda 2010-2014* opgesteld.

Het college is wettelijk verplicht jaarlijks een programma voorzieningen huisvesting vast te stellen.¹⁹ Het *Programma en overzicht voorzieningen huisvesting onderwijs* bevat een overzicht van de toegekende en niet toegekende aanvragen ('voorzieningen') van de schoolbesturen. Na overleg met de schoolbesturen in het OOGO wordt het programma door het college vastgesteld.

Door de Masterplannen is de jaarlijkse cyclus van aanvragen van voorzieningen door de schoolbesturen en het al dan niet toekennen van middelen door de gemeente, gekoppeld aan lange termijn doelstellingen en afstemming tussen de gemeente en de schoolbesturen (zie paragraaf 2.3.3).

2.3.3 SAMENWERKING GEMEENTE EN SCHOOLBESTUREN

MASTERPLANNEN VO EN PO & (V)SO

In 2002 en in 2006 zijn het Masterplan Voortgezet Onderwijs respectievelijk het Masterplan Primair Onderwijs en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs vastgesteld door de gemeenteraad. In de Masterplannen is het gemeentelijke onderwijshuisvestingsbeleid vastgelegd (zie kader 2.5).

Kader 2.5 Doelstellingen van de Masterplannen

Doelstellingen Masterplan VO

Het Masterplan VO heeft verschillende maatschappelijke doelstellingen, zoals "versterken van het VMBO-onderwijs", "profilering van VO-scholen ten opzichte van elkaar" en "voorzieningen zijn toegankelijk en bereikbaar". De doelstellingen van het Masterplan VO zijn in het raadsvoorstel van 17 september 2002 als volgt geformuleerd:

- a) Een goede (betere) geografische spreiding van scholen over de stad.
- b) Een levensvatbare omvang van scholen; planning van leerlingstromen. Het aantal scholen moet dalen.
- c) Kwalitatief goed aanbod voor alle kinderen in de stad.
- d) Kwalitatief goede huisvesting voor scholen, passend bij onderwijskundige vereisten.

Doelstellingen Masterplan PO & (V)SO

Het Masterplan PO & (V)SO heeft verschillende maatschappelijke doelstellingen, zoals "Een breed en divers onderwijsaanbod" en "Kinderen moeten zich veilig kunnen voelen op school, het schoolplein en op weg naar school".

In het Masterplan worden de doelstellingen als volgt weergegeven: "De stad beschikt eind 2014 voor komende generaties over adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting". 'Adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting' wordt door de gemeente vertaald als:

- a) bouwtechnisch goed onderhouden voorzieningen;
- b) die in functioneel opzicht voldoen aan de actuele onderwijskundige eisen;
- c) en liefst ook zijn toegerust voor ontwikkelingen als voor- en vroegschoolse educatie en forum.

In hoofdstuk 4 gaan wij nader in op de doelstellingen van de Masterplannen.

Naast het verbeteren van de onderwijshuisvesting wil de gemeente met de Masterplannen een andere werkwijze introduceren voor de verdeling van de middelen

¹⁹ WPO, artikel 95; WVO artikel 76; WEC, artikel 93.

voor onderwijshuisvesting. Een belangrijke aanleiding voor de nieuwe werkwijze met een Masterplan is het gebrek aan sturingsmogelijkheden dat de gemeente ervaart op basis van alleen de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*. De noodzaak voor een integrale en meerjarige aanpak werd gevoeld door de gemeente, maar ook door de schoolbesturen, eerst voor het VO en later ook voor het PO.²⁰

MEERJAREN VOORZIENINGENPLANNING

Een belangrijk kenmerk van de Masterplannen is dat het college van B&W en de schoolbesturen samen een voorzieningenplanning hebben opgesteld, waarin de ingrepen voor alle schoolgebouwen zijn benoemd die in de looptijd van de Masterplannen worden uitgevoerd. Hiermee wordt de hierboven beschreven jaarcyclus in die zin doorbroken, dat zowel gemeente als schoolbestuur de intentie hebben uitgesproken de meerjarenplanning te hanteren en de geplande ingrepen allemaal te realiseren. Hiervoor hebben de gemeente en de schoolbesturen samen doelen geformuleerd en samen bekeken welke ingrepen de schoolgebouwen nodig hebben om te voldoen aan de gestelde doelen. Zowel door schoolbesturen als de gemeente wordt deze werkwijze als positief bestempeld. De partijen spreken op bestuurlijk niveau van 'partnerschap'.

Ter ondersteuning van de samenwerking en een meer gelijkwaardige relatie hebben de gemeente en de schoolbesturen voor de uitvoering van de Masterplannen convenanten afgesloten.²¹ Een 'convenant' is een overeenkomst tussen verschillende partijen. Dit in tegenstelling tot een verordening waarin één partij (de gemeente) besluit neemt waar beide partijen (gemeente en schoolbesturen) zich aan moeten houden. In de convenanten zijn afspraken opgenomen over de taakverdeling en samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen bij uitvoering van de projecten in de voorzieningenplanning (zie kader 2.6).

Kader 2.6 Convenanten Masterplannen VO en PO&(V)SO

Convenant Masterplan VO 2003-2008

Het convenant is in september 2003 ondertekend door de gemeente en de betrokken schoolbesturen. In het document zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en de schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting expliciet genoemd. Ook over de verdeling van de verantwoordelijkheden van beide partijen voor de financiering van het Masterplan en de projecten zijn artikelen opgenomen in het convenant. Ook zijn afspraken opgenomen over projectmatig werken en de inhoud van een projectovereenkomst.²²

²⁰ Deloitte & Touche ICS Adviseurs i.o.v. gemeente Utrecht (september 2000). *Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht*.

²¹ Concept verslag OOGO-deeloverleg huisvesting d.d. 10 april 2007

²² Gemeente Utrecht en Schoolbesturen Voortgezet Onderwijs (29 september 2003). Convenant Masterplan Voortgezet Onderwijs. Gemeente Utrecht (januari 2008). Convenant Masterplan Primair Onderwijs en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs tussen Gemeente Utrecht en Schoolbesturen Primair Onderwijs.

Convenant Masterplan PO & (V)SO 2007-2014

Het convenant is januari 2008 ondertekend door de gemeente en de betrokken schoolbesturen. Het document bevat afspraken over de organisatie rondom het Masterplan, de overdracht van bouwheerschap, communicatie en de geschillenregeling. De afspraken over communicatie zijn in een bijlage opgenomen in het *Communicatieplan*.²³

De convenanten geven een heldere beschrijving van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de schoolbesturen, het college en de raad voor zover deze niet al is opgenomen in de verordening. In de praktijk blijken de convenanten onvoldoende te werken als eenduidig kader met afspraken over de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen. Zo zijn in het convenant Masterplan PO & (V)SO afspraken opgenomen over het bouwheerschap, maar levert dit in de praktijk nog discussie op tussen schoolbesturen en de gemeente. Er loopt een herbezinningstraject met als beoogde uitkomst duidelijke condities voor de overdracht van het bouwheerschap door schoolbesturen aan de gemeente. Ook zijn er in de praktijk knelpunten rond de communicatie op projectniveau. In het convenant Masterplan PO & (V)SO zijn in het communicatieplan afspraken opgenomen over de communicatie. Uit een tussentijdse evaluatie van het Masterplan PO & (V)SO blijkt dat het communicatieplan in de praktijk niet werkt en dat hierdoor vertraging in de uitvoering van de projecten ontstaat. Zo kennen medewerkers van de gemeente en de schoolbesturen het communicatieplan niet of onvoldoende of ervaren zij het plan als te ingewikkeld.²⁴ Dit punt is door de DMO opgepakt: aan projectleiders van de gemeente en de schoolbesturen wordt een communicatietraining aangeboden, waarvan een methode voor 'krachtenveldanalyse' onderdeel uitmaakt (een inventarisatie van belanghebbenden).

STUURGROEP PO EN (V)SO

De stuurgroep PO en (V)SO is ingesteld door het OOGO. De naam 'stuurgroep' is enigszins misleidend: de stuurgroep heeft een adviserende rol richting de gemeente over de Masterplannen, de voortgangsrapportages en het jaarlijkse *Programma en overzicht voorzieningen huisvesting onderwijs*. In de stuurgroep Masterplannen zijn alle Utrechtse schoolbesturen vertegenwoordigd. Vanuit de schoolbesturen nemen bestuurders deel aan de stuurgroep (vaak de huisvestingsspecialisten) en vanuit de gemeente nemen ambtenaren deel aan de stuurgroep die wordt voorgezeten door het hoofd Ontwikkeling van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De stuurgroep voert besprekingen over de hoofdlijnen; er worden geen afzonderlijke projecten besproken. De stuurgroep komt vijf keer per jaar bijeen. Uit gesprekken die wij voerden blijkt dat de stuurgroep vooral een agenderende rol heeft: knelpunten bij de uitvoering van de Masterplannen worden er ingebracht en besproken, bijvoorbeeld de aangescherpte rijksnorm voor het 'binnenklimaat' en de financiële gevolgen daarvan.

²³ Gemeente Utrecht (januari 2008). *Communicatieplan Uitvoering Masterplan Primair Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs*.

²⁴ Pleiade Management en Consultancy i.o.v. gemeente Utrecht (2010). *Tussentijdse Evaluatie Masterplan PO en (V)SO*.

Naast de stuurgroep is er in 2010 een apart kwartaaloverleg ingevoerd met de vier grote schoolbesturen in het primair onderwijs. Daarbij wordt afzonderlijk per schoolbestuur de voortgang en knelpunten van concrete projecten besproken en naar oplossingen gezocht.

2.3.4 BESLUITVORMING ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID

De Masterplannen VO en PO & (V)SO zijn de meerjaren beleidskaders van het onderwijshuisvestingsbeleid. Deze zijn in samenwerking met de schoolbesturen (Stuurgroep Masterplannen) opgesteld en door de raad vastgesteld, evenals de voorzieningenplanningen die de uitwerking van de Masterplannen in projecten bevatten. Daarnaast is er een jaarlijkse cyclus met meerdere besluitvormingsmomenten. In figuur 2.7. is de besluitvormingscyclus voor onderwijshuisvesting weergegeven. Om de onderlinge samenhang inzichtelijk te maken zijn in figuur 2.7 ter illustratie de besluitvormingsmomenten in een jaar opgenomen.

Figuur 2.7 Besluitvorming onderwijshuisvestingsbeleid

Masterplannen VO (2002) en PO & (V)SO (2006) Meerjaren beleidskader en voorzieningenplanning Opgesteld in samenwerking met de schoolbesturen, vastgesteld door de raad	
Jaarlijkse cyclus	
Schoolbesturen dienen aanvraag in voor ingreep onderwijshuisvesting in 2011	Vóór 1 februari 2010
Raad stelt het budget Onderwijshuisvesting vast in de Programmabegroting 2011	November 2010
College stelt programma en overzicht voorzieningen huisvesting 2011 vast na consultatie van de schoolbesturen	Uiterlijk 31 december 2010
Indien nodig: besluitvorming raad planologische procedure individuele projecten	Gedurende het hele jaar 2011
Schoolbesturen dienen aanvraag in voor ingreep onderwijshuisvesting in 2012	Vóór 1 februari 2011
Voortgangsrapportage 2010, consultatie schoolbesturen, vaststelling door de raad	Eerste halfjaar 2011
Verantwoording 2010	Juli 2011
Bestuursrapportage 2011	Juli 2011
Voorjaarsnota 2011	Juli 2011
Raad stelt het budget Onderwijshuisvesting vast in de Programmabegroting 2012	November 2011
College stelt programma en overzicht voorzieningen huisvesting 2012 vast na consultatie schoolbesturen	Uiterlijk 31 december 2011

De jaarlijkse cyclus kent een aantal besluitvormingsmomenten voor de gemeenteraad. De raad stelt het budget voor onderwijshuisvesting in de programmabegroting vast (het budgetrecht van de raad). Daarnaast autoriseert de raad in de programmabegroting uitgaven voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen (investeringsparagraaf). De ingrepen voor onderwijshuisvesting vallen hier ook onder. Overeenkomstig de gemeentelijke spelregels voor de programmabegroting is in de investeringsparagraaf voor de vervangingsinvesteringen een totaalbedrag opgenomen en zijn de uitbreidingsprojecten van de Masterplannen apart benoemd. Er wordt in deze paragraaf van de programmabegroting geen relatie gelegd met de beoogde resultaten van de Masterplannen. De bedragen die in de programmabegroting (investeringsparagraaf) worden genoemd zijn gebaseerd op een inschatting van de kosten.²⁵ Nadat de raad de begroting heeft vastgesteld en het totale budget voor onderwijshuisvesting voor een begrotingsjaar bekend is, besluit het college van B&W met de vaststelling van het *Programma en overzicht voorzieningen huisvesting* welke aanvragen wel/niet worden gehonoreerd voor het betreffende begrotingsjaar.

De raad stelt ook jaarlijks de verantwoording, de bestuursrapportage en de voorjaarsnota vast. Naast deze onderdelen van de reguliere planning- en controlcyclus stelt de raad ook de jaarlijkse voortgangsrapportages van de Masterplannen vast. In de voortgangsrapportages wordt teruggeblikt op de uitvoering van de Masterplannen.. Pas na de vaststelling van de programmabegroting zijn de actuele bedragen en projecten van onderwijshuisvesting beschikbaar bij de gemeente. De voortgangsrapportage dient als actualisatie en autorisatie door de gemeenteraad van de uitvoering van de projecten van de Masterplannen van het betreffende jaar. In de voortgangsrapportages gaat het college niet in op de wijzigingen ten opzichte van de programmabegroting. Het onderwerp onderwijshuisvesting valt onder de raadscommissie Mens en Samenleving. De Masterplannen en de voortgangsrapportages worden in deze commissie behandeld. De onderwijshuisvestingsprojecten waarbij een raadsbesluit over de planologische procedure nodig is worden individueel in de raadscommissie Stad en Ruimte behandeld.

Op basis van bovenstaande beschrijving constateert de Rekenkamer risico's voor adequate uitoefening van het budgetrecht van de raad en de doelmatigheid van de besluitvorming:

- ◆ De raad stelt het jaarbudget voor de onderwijshuisvestingsprojecten vast met de programmabegroting, maar de raad weet op dat moment niet voor welke onderwijshuisvestingsprojecten het budget wordt aangewend; hij krijgt bij de programmabegroting geen precies overzicht met een onderbouwing.
- ◆ Bij de behandeling van de voortgangsrapportages krijgt de commissie Mens en Samenleving informatie over de fase waarin projecten verkeren en geeft het college

²⁵ Voor de programmabegroting wordt gebruik gemaakt van het voorlopig concept huisvestingsprogramma. In dit concept kunnen nog wijzigingen doorgevoerd worden als gevolg van de verplichting voor de gemeente om de aanvragen van schoolbesturen te toetsen aan de leerlingaantallen van 1 oktober van dat jaar (wettelijke teldatum). Het kan zijn op basis van de leerlingaantallen van 1 oktober scholen niet meer in aanmerking komen voor uitbreiding of daar juist wel recht op hebben.

de financiële reservering aan voor de projecten, zonder precieze onderbouwing. De raad stelt de voortgangsrapportages vast met het geactualiseerde overzicht van reserveringen.

- ◆ Bij de behandeling van de individuele onderwijshuisvestingsprojecten in de commissie Stad en Ruimte (de projecten waar een besluit over de planologische procedure genomen moet worden) krijgt de raad vaak wel meer inzicht in de financiële onderbouwing, maar wordt in de projectvoorstellen onvoldoende een relatie gelegd met de doelstellingen van het betreffende Masterplan (hoe draagt het project bij aan wat de gemeente wil bereiken met de Masterplannen?).

Het project Gerrit Rietveld College is een voorbeeld van hoe ondoelmatig de besluitvorming kan lopen: in de voortgangsrapportage 2009 is een reservering getroffen voor het project van EUR 16,4 miljoen, waarvan de commissie Mens en Samenleving kennis heeft genomen en de raad mee heeft ingestemd door de voortgangsrapportage vast te stellen. Bij de latere behandeling van het plan in de commissie Stad en Ruimte is de financiële onderbouwing door de raad ter discussie gesteld en is nadere besluitvorming aangehouden. Daardoor heeft het project vertraging opgelopen (zie bijlage 1: casus Gerrit Rietveld College).

2.3.5 UITVOERING ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID

De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) voert het onderwijshuisvestingsbeleid uit. Deze dienst is verantwoordelijk voor de sturing op de uitvoering van de Masterplannen. De DMO heeft verschillende rollen bij het onderwijshuisvestingsbeleid; de rol van toetsers en/of de rol van projectleider. Ook de schoolbesturen spelen een belangrijke rol bij de projecten onderwijshuisvesting. Het schoolbestuur is in beginsel bouwheer; dit is vastgelegd bij wet.²⁶ Dit betekent dat het schoolbestuur integraal verantwoordelijk is voor het bouwplan (inhoud en financiën) en het bouwproces (keuze en opdrachtverstrekking architect en aannemer). In deze paragraaf gaan we verder op in op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid door de gemeente en de schoolbesturen.

AMBTELIJKE ORGANISATIE ONDERWIJSHUISVESTING

In 2002 meldde het college dat voor de uitvoering van het Masterplan VO een tijdelijke projectorganisatie zou worden opgezet.²⁷ Dit vanwege "de complexiteit van het proces, de jaarlijkse actualisering van het Masterplan en het streven naar maximalisatie van de opbrengsten". De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Utrecht (destijds was dit het OGU, nu StadsOntwikkeling) en de schoolbesturen zouden hier een belangrijke rol bij spelen. Uit de gesprekken met DMO blijkt dat voor de uitvoering van het Masterplan VO geen projectorganisatie is opgericht. Het Masterplan VO is uitgevoerd met de bestaande organisatie.

²⁶ WPO, artikel 103; WVO, artikel 76n; WEC, artikel 101.

²⁷ Raadsvoorstel 2002/191 (17 september 2002). *Masterplan huisvesting Voorgezet Onderwijs*.

Na vaststelling van het Masterplan PO & (V)SO (2006) heeft de DMO besloten meer programmammatig te werken bij de uitvoering van beide Masterplannen. Dit betekent dat er een programmamanager is aangesteld die verantwoordelijk is voor het creëren van de randvoorwaarden voor de uitvoering van beide Masterplannen. De programmamanager voorziet het college, de stuurgroep en de raad van informatie over de voortgang, de knelpunten en belemmeringen op programmaniveau en bereidt besluitvorming voor om de uitvoering van de Masterplannen te verbeteren. De programmamanager wordt ondersteund door een programmaorganisatie (kernteam). Ook is er binnen de DMO een programmateam opgezet waarin verschillende disciplines van de afdeling Maatschappelijk Vastgoed van DMO zitting in hebben.

ROLLEN GEMEENTE IN HET BOUWPLANPROCES

De DMO kan verschillende rollen hebben in het bouwplanproces. Aan alle projecten wordt door de DMO een gemeentelijk 'projectleider' toegewezen. Een projectleider heeft meerdere projecten in zijn pakket. De invulling van het projectleiderschap is per project verschillend. De wijze van invulling van deze rol is afhankelijk van het project. De gemeente toetst onder meer het Programma van Eisen, het ontwerp en de begroting, opgesteld door het schoolbestuur (bouwheer), aan onder andere de verordening en de beschikking (zie figuur 2.8). De titel 'projectleider' is in dit geval een enigszins misleidende titel, omdat het schoolbestuur dus de leidende rol heeft en de gemeente toetst.

Bij een aantal projecten, zoals de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties in Overvecht, heeft de gemeentelijke projectleider een zwaardere rol. De gemeente is bij die projecten verantwoordelijk voor onder andere het vastleggen van het programma van de multifunctionele accommodaties, de financiering en de locaties waar de schoolgebouwen gerealiseerd gaan worden. De projectleider werkt samen met de betrokken schoolbesturen. Ook bij deze projecten moet gedurende het bouwplanproces getoetst worden aan de verordening, de afgegeven beschikking en aan relevante beleidskaders door de gemeente.

Figuur 2.8 geeft een globale weergave van het verloop van een bouwplanproces, inclusief de toetsmomenten door de verschillende gemeentelijke diensten.

Figuur 2.8 Globale weergave verloop in opzet van het bouwplanproces

Stappen →	a) Plan	b) Toets	c) Actie	d) Resultaat
Fases ↓				
1) Initiatieffase	Budget is in eerder stadium bepaald door toets aanvraag aan verordening door DMO. DMO zendt beschikking naar schoolbestuur.	Onderzoek haalbaarheid project door DMO (als het een multifunctionele accommodatie betreft).		DMO en schoolbestuur stellen intentie-overeenkomst op.
2) Definitiefase	Opstellen Programma van Eisen (PvE), selectie en opdracht architect door schoolbestuur.	DMO toetst PvE aan budget (beschikking).	SO bepaalt procedures ruimtelijke ordening /participatie en randvoorwaarden stedenbouwkundig PvE.	Samenwerkings-overeenkomst DMO en schoolbestuur.
3) Voorlopig ontwerp (VO)	Architect maakt VO en raming in opdracht van schoolbestuur.	DMO toetst VO; ambtelijke vaststelling.	-	-
4) Definitief ontwerp (DO)	Architect maakt DO en raming in opdracht van schoolbestuur.	DMO toetst DO; vaststelling door college.	-	-
5) Bouw-voorbereiding	Inzetten procedures ruimtelijke ordening en aanvraag vergunningen door schoolbestuur bij SO	Toets door SO voor vergunning-verlening.	Aanbesteding en gunning bouw door schoolbestuur.	-
6) Uitvoering bouw	-	-	-	Oplevering

Wanneer bij het project ook gebiedsontwikkeling aan de orde is doorloopt het project ook het bestemmingsplanproces, waarbij het college een kadernota en Stedenbouwkundig Plan van Eisen (SPvE) opstelt en de raad uiteindelijk het bestemmingsplan vaststelt. Hierbij heeft de dienst StadsOntwikkeling (SO) een coördinerende rol en een toetsende rol (zie cel 2c in figuur 2.8).

Verder is SO verantwoordelijk voor de vergunningverlening op het gebied van bouwen (cel 5b van figuur 2.8). SO toetst de bouwplannen van de schoolbesturen onder andere aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan en de Bouwverordening.²⁸

Uit de gesprekken blijkt dat SO vanuit haar verantwoordelijkheid voor onder andere stedenbouw bij het toetsen van de bouwplannen eisen stelt aan de architectonische kwaliteit van een schoolgebouw en de inpassing in de omgeving. Vaak vergen deze eisen extra budget dat niet is opgenomen in het normkostenbudget van de DMO. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de huisvesting van de VO-school Unic waar voor het fietsparkeren extra budget toegevoegd moest worden.

Daarnaast is SO verantwoordelijk voor het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht. Schoolgebouwen maken onderdeel uit van het gemeentelijk vastgoed. In de nota *Integraal Accommodatiebeleid, maatschappelijke voorzieningen. Voorstel Organisatie Accommodatiebeleid gemeente Utrecht* (2001) is een samenwerkingsmodel opgenomen voor de DMO en SO (destijds Ontwikkelingsbedrijf Utrecht/OGU); het 'Utrechts model'. De verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de twee diensten bij onder andere de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties is in dit model vastgelegd. In 2007 is het Integraal Accommodatiebeleid geëvalueerd door DMO en OGU.²⁹ Uit deze evaluatie komt onder andere naar voren dat de samenwerking tussen DMO en OGU voor verbetering vatbaar was op een tweetal punten. Zo was er onvoldoende afstemming tussen de diensten wat, volgens de evaluatie, soms leidt tot vertraging en onderlinge irritatie. Daarnaast had DMO in de ontwerpfase een te weinig consequente werkwijze doordat projectfasen (definitiefase, VO, DO) niet altijd worden afgesloten met een besluit. Hierdoor bleven meningsverschillen bestaan, soms tot in de bouwfase. Ook dit leidde tot irritaties.

Uit de gesprekken die wij voerden blijkt dat deze knelpunten (afsluiting planfasen en afstemming tussen DMO en SO) in 2009 nog bestonden. Met de versnellingsoperatie van het Masterplan PO & (V)SO, die eind 2009 is aangekondigd en in 2010 daadwerkelijk vorm krijgt, zijn er verbeteringen doorgevoerd (zie kader 2.9). Er zijn voorschriften voor de projectleiders:

- ◆ om het project helder te starten (met een projectovereenkomst);
- ◆ om de planfasen goed af te sluiten met een schriftelijk besluit;
- ◆ en om de dienst SO in een vroeg stadium te betrekken bij projecten met publiekrechtelijke gevolgen (bestemmingsplan).

Wat nog ontbreekt is een systematische risicoanalyse op projectniveau, vóór het afsluiten van de projectovereenkomst, als startpunt voor het risicomanagement.

²⁸ Gemeente Utrecht (11 september 2008). *Bouwverordening gemeente Utrecht*. In de Bouwverordening staan voorschriften voor bijvoorbeeld het gebruik van gebouwen en terreinen en het uitvoeren van bouwwerkzaamheden: stedenbouwkundige voorschriften, aansluiting op nutsvoorzieningen, gebruiksbepalingen, sloopvoorschriften, controles door de gemeente tijdens de bouw, etc.

²⁹ Gemeente Utrecht (2007). *5 jaar Integraal Accommodatiebeleid. Van gebouwontwikkeling naar strategisch maatschappelijk vastgoed*.

Kader 2.9 Wat is de versnellingsoperatie?

Het doel van de Versnellingsoperatie is om de opgelopen vertraging in de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO in te lopen. Door gemeentelijke procedures doelmatiger te doorlopen (daar waar kan procedures parallel laten lopen) en de inzet van extra capaciteit wil het college projecten sneller laten verlopen. Naast tijdswinst veronderstelt het college met de Versnellingsoperatie ook op financieel gebied winst te behalen. Op dit moment is er volgens het college sprake van een gunstige aanbestedingsmarkt. Door een doelmatiger uitvoering van projecten is het mogelijk om meer projecten te laten profiteren van de huidige aanbestedingsmarkt.

Het college heeft de 41 projecten die tot eind 2011 in het Masterplan PO & (V)SO geprogrammeerd staan geanalyseerd en ingedeeld in 3 categorieën:

- Projecten die volgens planning verlopen. Deze projecten kunnen zonder extra inspanning voor eind 2011 aanbesteed worden. Dit betreft ongeveer een kwart van de projecten.
- Projecten die kansrijk zijn om te versnellen zodat ook deze projecten voor eind 2011 aanbesteed kunnen worden. Dit betreft ongeveer de helft van de projecten.
- Projecten die geen kans hebben op versnelling. Dit betreft een kwart van de projecten.

Bij de projecten die kansrijk zijn om te versnellen (totaal 21) wordt de doelmatiger werkwijze ingezet.

Bron: College van B&W (17 augustus 2010). *Commissiebrief Versnelling 2010-2011 Masterplan PO en (V)SO*

KNELPUNTEN AMBTELIJKE ORGANISATIE

In de gesprekken die wij voerden met schoolbesturen, schooldirecties en betrokken ambtenaren worden knelpunten benoemd over de gemeentelijke organisatie rondom onderwijshuisvesting.

- ◆ De doelstellingen van de Masterplannen zijn onvoldoende verankerd in de werkprocessen van de projectleiders van de DMO: er zijn geen checklists waarmee de bouwplannen worden getoetst aan de doelen en uitgangspunten van de Masterplannen. Dit vormt een risico voor de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen, bijvoorbeeld het doel "profilering van VO-scholen in relatie tot elkaar" (VO) en "veilige scholen en schoolpleinen" (PO).
- ◆ In 2009 constateerden wij dat de eenduidigheid van de werkwijze van de DMO onvoldoende is gewaarborgd. Zo waren in onvoldoende mate gestandaardiseerde procesbeschrijvingen en checklists voorhanden (of deze waren niet compleet). Ook gebruikten niet alle projectleiders de checklists die zij wel tot hun beschikking hadden. Met de versnellingsoperatie in 2010 (zie kader 2.9) heeft de DMO belangrijke verbeteringen doorgevoerd: er zijn proceschecklists en een standaardplanning opgesteld. Hiermee is voor de versnellingsprojecten de consistentie en transparantie van de DMO verbeterd.
- ◆ Toetsingscriteria voor het toekennen van extra gemeentelijke middelen (bovenop de normbedragen) ontbreken. Hierdoor is het niet duidelijk waarom de ene school wel en de andere geen extra geld krijgt. Dit vormt een risico voor de consistentie van de gemeente (gelijke gevallen gelijk behandelen) en voor de bestuurlijke verhoudingen.
- ◆ Er is sprake van discontinuïteit op het gebied van personeel. De DMO heeft de afgelopen jaren te kampen gehad met veel wisseling van medewerkers

(leidinggevers en projectleiders) en een hoog ziekteverzuim. Daarnaast zijn er relatief veel externen aangetrokken voor het invullen van het projectleiderschap. In 2010 zijn enkele sleutelposities zeer moeilijk vervulbaar gebleken met een vaste kracht.

REORGANISATIE DMO

De DMO kent sinds 1 januari 2010 een nieuwe organisatiestructuur. Onderwijshuisvesting is met andere vastgoedactiviteiten binnen de DMO gebundeld in de nieuwe afdeling Maatschappelijk Vastgoed. Daarnaast is een groot aantal beleidstaken binnen de nieuwe afdeling Vastgoedontwikkeling gebundeld. Het onderwijshuisvestingsbeleid wordt sinds de reorganisatie uitgevoerd door de afdeling Maatschappelijk Vastgoed. De programmaorganisatie Masterplan valt dan ook onder deze afdeling. Een belangrijke aanleiding voor de bundeling van de vastgoedactiviteiten binnen één afdeling komt voort uit de ervaringen met de uitvoering van de Masterplannen voor het primair en voortgezet onderwijs en de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties.³⁰ "De verspreiding van vastgoedactiviteiten over de verschillende vakafdelingen betekende versnippering van expertise en onvoldoende daadkracht".

Op de langere termijn zijn er integratieplannen voor de vastgoedafdelingen van de DMO en SO. In dat kader vindt er op dit moment afstemmingsoverleg over verbeteringen in de uitvoering van het vastgoedbeleid plaats. Blijkens de raadsbrief vormen beheersaspecten daarbij belangrijke aandachtspunten: expertise, rolverdeling, overzicht over accommodaties en leegstand, onderhoudssystematiek.³¹ Hoe de inhoudelijke doelstellingen (bijvoorbeeld van het onderwijshuisvestingsbeleid) worden verankerd in de bouwplanprocessen wordt uit de raadsbrief niet duidelijk.

SCHOOLBESTUREN

Het schoolbestuur is, als bouwheer, verantwoordelijk voor het bouwplan (inhoud en financiën) en het bouwproces (onder andere keuze en opdrachtverstrekking architect en aannemer, aanvraag vergunningen). Met andere woorden: de schoolbesturen voeren in belangrijke mate de projecten in de Masterplannen uit.

Utrecht kent in totaal zeventien schoolbesturen voor het primair (speciaal) onderwijs, waarvan drie met meer dan één of enkele scholen (KSU, PCOU en SPOU). Voor het voortgezet (speciaal) onderwijs zijn er drie schoolbesturen: NUOVO, Willibrord en stichting EBVO (De Passie). Naast deze schoolbesturen zijn er vier schoolbesturen met alleen (voortgezet) speciaal onderwijs scholen in Utrecht.

De schoolbesturen in Utrecht verschillen qua omvang en hebben daardoor ook een verschillende organisatiestructuur. Zo kennen de grote(re) schoolbesturen over het algemeen een Raad van Toezicht en een College van Bestuur. Het College van Bestuur is verantwoordelijk voor de aansturing van de dagelijkse gang van zaken op hoofdlijnen. De kleine(re) schoolbesturen hebben over het algemeen geen Raad van

³⁰ College van B&W (15 december 2009). Raadsbrief *Reorganisatie DMO*.

³¹ College van B&W (27 oktober 2009). Raadsbrief *Integratie vastgoedbeleid*.

Toezicht. Wel hebben zij een bestuur dat op hoofdlijnen stuurt. De dagelijkse gang van zaken ligt dan in handen van de directies van de scholen. Een deel van de schoolbesturen besteedt de uitvoering van taken op het terrein van onderwijshuisvesting (bijvoorbeeld de voorbereiding van het bouwplan) uit aan een externe partij en een deel van de schoolbesturen heeft zelf onderwijshuisvestingspecialisten in huis om de taken uit te voeren.

KNELPUNTEN SCHOOLBESTUREN

Uit de gesprekken die wij voerden met schoolbesturen, schooldirecties en ambtenaren zijn knelpunten naar voren gekomen over de schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting:

- ◆ Gebrek aan capaciteit bij de schoolbesturen. In het kader van de Masterplannen wordt in een relatief korte tijd een groot aantal projecten uitgevoerd. Niet alle schoolbesturen beschikken over voldoende capaciteit om aan de opgave van de Masterplannen uitvoering te geven.
- ◆ Een gebrek aan ervaring met en expertise over het bouwplanproces, aanbestedingsprocedures en de inhuur van externen. Hierdoor worden fouten gemaakt, zoals bij de aanbesteding van het Centraal College, waarbij het bestek een grote afwijking vertoonde in bouwmetrages met de vastgelegde afspraken (zie casus Centraal College, bijlage 1).

3 STAAT VAN DE ONDERWIJSHUISVESTING

3.1 INLEIDING

De Rekenkamer wilde de oorzaken achterhalen van het opgelopen achterstallig onderhoud en de verouderde functionele staat van schoolgebouwen, die was ontstaan in de jaren '90. Bovendien wilden wij nagaan of er maatregelen zijn getroffen om ervoor te zorgen dat na afronding van de Masterplannen, na verloop van tijd, niet opnieuw grote tekortkomingen ontstaan met betrekking tot de capaciteit, de staat van onderhoud en de functionaliteit van schoolgebouwen. Wij keken hierbij ook naar de onderbouwing van de Masterplannen VO en PO & (V)SO: in hoeverre is bij het opstellen van de Masterplannen het gebouwenbestand goed in kaart gebracht en is deze kennis gebruikt als uitgangspunt voor de meerjaren investering die aan de gemeenteraad werd voorgesteld? Zicht op de capaciteit, de staat van onderhoud en de mogelijke functionele veroudering van schoolgebouwen vormt een voorwaarde voor een planmatige invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting.

Om tot een oordeel te komen over de doelgerichtheid van het onderwijshuisvestingsbeleid hanteerden wij de volgende beoordelingscriteria:

- ◆ De gemeente heeft zicht op (de capaciteit van) het gebouwenbestand van de schoolbesturen (VO, PO en SO) en inzicht in de staat van onderhoud en de functionaliteit van schoolgebouwen (aanbodkant). Bovendien heeft de gemeente zicht op de leerlingaantallen en leerlingstromen (vraagkant).
- ◆ De gemeente benut het overzicht van het aanbod en de vraag om haar wettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting planmatig vorm te geven.
- ◆ De gemeente heeft maatregelen getroffen om het ontstaan van achterstallig onderhoud en disfunctionaliteit van schoolgebouwen te beheersen. Hiervoor zijn lessen getrokken uit het verleden: de oorzaken van het oplopen van achterstallig onderhoud en het ontstaan van disfunctionaliteit zijn in beeld bij de gemeente en worden beheerst.

3.2 BEVINDINGEN

Over de oorzaken van het ontstaan van het achterstallig onderhoud en de verouderde functionele staat van schoolgebouwen constateren wij het volgende:

- ◆ Het achterstallig onderhoud en de functionele veroudering van het scholenbestand is veroorzaakt door politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen: een jarenlang "sober en doelmatig" rijksbeleid; onvoldoende politiek-bestuurlijke prioriteit bij de gemeente; (steeds weer) nieuwe eisen aan het onderwijs en schoolgebouwen.

Over de onderbouwing van het Masterplan VO, in het bijzonder de voorzieningenplanning, constateren wij het volgende:

- ♦ Bij aanvang van het Masterplan VO in 2002 was er zicht op de leerlingstromen en leerlingpopulaties voor het voortgezet onderwijs (de vraagkant). Er was geen goed inzicht in de capaciteit en de technische en functionele staat van de schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs. De voorzieningenplanning was onvoldoende onderbouwd. In 2004 en 2005 is dit beter in kaart gebracht. Op basis daarvan zijn wijzigingen doorgevoerd in de voorzieningenplanning en is volledige dekking van het Masterplan gerealiseerd (vanaf 2006). Ook daarna is er nog veel energie gaan zitten in het aanpassen van de voorzieningenplanning aan onvoorziene omstandigheden en voortschrijdend inzicht. Een doelmatige uitvoering is hierdoor sterk bemoeilijkt.

Over de onderbouwing van het Masterplan PO & (V)SO constateren wij het volgende:

- ♦ Bij aanvang van het Masterplan PO & (V)SO in 2006 is de actuele en benodigde capaciteit van scholen goed in beeld gebracht. De technische staat en functionaliteit van schoolgebouwen is onvoldoende in kaart gebracht. Dit vormt een groot risico voor de doelgerichtheid en doelmatigheid van de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO.

Tot slot signaleert de Rekenkamer risico's voor het opnieuw ontstaan van achterstallig onderhoud in het VO en het PO:

- ♦ De gemeente beschikt niet over een overzicht van de schoolgebouwen, waarvan de actualiteit en betrouwbaarheid is gewaarborgd. De ontwikkeling van de technische en functionele staat van schoolgebouwen wordt onvoldoende gevolgd door de gemeente. Hierdoor kan de gemeente geen indicatieve meerjaren financiële planning opstellen. Een waarborg ontbreekt voor voldoende middelen en een planmatig invulling van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting in de toekomst.

3.3 TOELICHTING

3.3.1 OORZAKEN VAN DE ACHTERSTALLIGE SITUATIE IN 1997

Bij de decentralisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid in 1997 kreeg de gemeente de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. De gemeente had destijds geen goed overzicht van de staat van onderhoud en functionaliteit van de schoolgebouwen. Wel was duidelijk dat er veel achterstallig onderhoud was, maar een precies beeld, een belangrijke voorwaarde voor voldoende, tijdig en planmatig onderhoud, ontbrak.

In de documenten die wij analyseerden en de gesprekken die wij voerden zochten wij naar de specifieke oorzaken voor het oplopen van het achterstallig onderhoud en de verouderde functionele staat van schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs in de jaren '90. De volgende oorzaken kregen wij vanuit verschillende

bronnen bevestigd.

Ten eerste stellen de gesprekspartners dat de rijksoverheid tot 1997 onvoldoende investeerde in het onderhoud van schoolgebouwen, onder het mom van een 'sober en doelmatig' beleid. Het budget was te krap om de gebouwen goed te onderhouden, laat staan om vervangende nieuwbouw te plegen. Veel gebouwen, bijvoorbeeld de MUWI-gebouwen in Overvecht voor het primair onderwijs, waren bij de decentralisatie in 1997 hun economische levensduur ver voorbij.³² De gemeente kreeg in 1997 dus een schoolgebouwenbestand op haar bord met veel achterstallig onderhoud.

Een tweede reden voor het oplopen van het achterstallig onderhoud was dat na de decentralisatie onvoldoende prioriteit werd gegeven aan het inlopen van het achterstallig onderhoud door het Utrechtse gemeentebestuur. Vanaf 2002 veranderde dat, met een structurele verhoging van het budget voor onderwijshuisvesting en met het vaststellen van Masterplan VO door de gemeenteraad. Daarna bleef het inloopbeleid voor adequate onderwijshuisvesting nog deels ongedekt. Voor het voortgezet onderwijs is volledige dekking van het Masterplan in 2006 gerealiseerd en van het Masterplan PO & (V)SO in 2010.

Verder waren er maatschappelijke ontwikkelingen die het, volgens onze gesprekspartners, nodig maakten het Utrechtse scholenbestand te vernieuwen. Dit is een derde reden om te spreken van achterstallig onderhoud en functionele veroudering van het scholenbestand. In het primair onderwijs is er sprake van populaire en minder populaire scholen, wat over- en ondercapaciteit tot gevolg heeft waarvoor aanpassingen en/of uitbreiding van gebouwen word(en) gevraagd. In het voortgezet onderwijs doet zich wat wel 'witte vlucht' genoemd wordt voor: uitstroom van leerlingen naar scholen buiten de stad (en verminderde instroom naar Utrecht van de omliggende gemeenten). Dit vormde de aanleiding voor de doelstellingen van het Masterplan VO om de capaciteit van het VO-onderwijs terug te dringen en nieuwbouw te plegen voor een beter schoolimago. Hierop gaan wij in hoofdstuk 4 nader in.

Daarnaast waren veel schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs niet geschikt voor de onderwijsvormen die scholen wilden aanbieden (bijvoorbeeld 'Het Studiehuis'). Een verandering in onderwijskundige visie leidde tot nieuwe indelings- en inrichtingswensen bij scholen, waarvoor door de schoolbesturen aanvragen worden ingediend bij de gemeente.

Tot slot zijn er door de rijksoverheid diverse nieuwe eisen aan schoolgebouwen gesteld, waardoor de schoolgebouwen 'normatief verouderd' waren. Het betreffen normen vastgelegd in wetgeving voor onder meer brandveiligheid en milieu. Dit speelt na 1997 ook nog een grote rol, bijvoorbeeld met betrekking tot het binnenklimaat van scholen (campagne 'Frisse Scholen').

³² MUWI: een gestandaardiseerd schoolontwerp van Muys en de Winter, gebouwd in de jaren zestig voor een periode van 25 jaar.

3.3.2 ONDERBOUWING VAN HET MASTERPLAN VO

De gemeente had bij de decentralisatie in 1997 van de zorg voor onderwijshuisvesting geen goed overzicht van de capaciteit, staat van onderhoud en functionaliteit van de schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs. In 2000 liet de gemeente door Deloitte & Touche ICS een onderbouwde voorzieningenplanning opstellen, ten behoeve van het Masterplan VO.³³ Deloitte zette de leerlingprognoses af tegen de bestaande VO-voorziening in de stad (inclusief de toekomstige voorzieningen in Leidsche Rijn). Deloitte concludeerde dat vooral in het segment Havo/Vwo er teveel scholen zijn voor het aanbod aan leerlingen; er was sprake van overcapaciteit in dat segment.³⁴ Het ontbreekt in de rapportage van Deloitte aan een goede schets van de uitgangssituatie wat betreft onderhoudstaat en functionaliteit van de VO-voorzieningen. De gemeente en de schoolbesturen hebben Deloitte voor het verder uitwerken van de voorzieningenplanning wel het uitgangspunt meegegeven dat "het VMBO goed gestalte moet krijgen in Utrecht, in goede, aantrekkelijke en goed bereikbare gebouwen", maar de uitgangssituatie van het VMBO is niet systematisch in kaart gebracht bij aanvang van het Masterplan VO.

Ook in de locatiestudie die een multidisciplinair team van de gemeente heeft uitgevoerd voor het Masterplan VO is geen aandacht besteed aan de staat van onderhoud en de functionaliteit van de bestaande schoolgebouwen.³⁵ 'Slechte fysieke kwaliteit van de huisvesting' en 'vereiste bouwkundige aanpassingen door onderwijskundige vernieuwingen' noemt de gemeente in haar rapportage wel als aanleidingen voor het Masterplan VO, maar een onderbouwing met bijvoorbeeld een overzicht van knelpunten ontbreekt. Wel is gekeken naar de opbrengstpotentie van de bestaande locaties die zullen vervallen, ten behoeve van de financiering van het Masterplan VO.

Deloitte en Touche ICS heeft ook de vraagkant in beeld gebracht: de verwachte leerlingomvang in 2014 (zie kader 3.1). Deloitte heeft in deze analyse onder andere gekeken naar het aantal leerlingen dat in Utrecht woonachtig is en naar een school voor voortgezet onderwijs buiten Utrecht gaat ('export'). Deloitte beschikte niet over exacte cijfers, maar baseerde zich in de prognose op gegevens over de export in 1999 (854 Utrechtse leerlingen stond per 1 oktober 1999 ingeschreven bij een onderwijsinstelling buiten Utrecht) en de verwachting dat de trend van toenemende export zich in de toekomst zal voortzetten. Uit de analyse over de 'vlucht' die in 2008 door de Taskforce VMBO is gemaakt (zie paragrafen 4.3.1 en 4.3.2) blijkt dat de aard en omvang van de export achteraf gezien niet overeenkomen met wat Deloitte heeft voorspeld. De toenemende 'witte vlucht' naar vooral de VMBO-scholen in de regio is door Deloitte niet voorzien.

³³ Deloitte & Touche ICS Adviseurs i.o.v. gemeente Utrecht (september 2000). *Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht*.

³⁴ In hoofdstuk 4 gaan we in op de feitelijke ontwikkeling van leerlingaantallen sinds 2002.

³⁵ Gemeente Utrecht, Project Management Bureau (mei 2002). *Masterplan Voortgezet Onderwijs*. Onderdeel *Locatiestudie*; proces, (financieel) resultaat en fasering. Bijlage bij advies College van B&W.

Kader 3.1 Leerlingprognoses en leerlingstromen voortgezet onderwijs

Deloitte en Touche ICS heeft in 2000 de verwachte leerlingomvang in 2014 voor het voortgezet onderwijs geanalyseerd. Deze analyse is gebaseerd op:

1. De ontwikkeling van de basisgeneratie van het aantal 12 tot 16-jarigen in de stad Utrecht, de randgemeenten en gemeenten in de regio.
2. Het aantal leerlingen van het aantal 12 tot 16-jarigen dat daadwerkelijk het voortgezet onderwijs bezoekt ('het deelnamepercentage'). Leerlingen die speciaal onderwijs volgen, op het MBO zitten, onderwijs in een GGZ-instelling volgen, voortijdig schoolverlaters etc. worden in deze telling dus niet meegenomen.
3. Het aantal leerlingen dat woonachtig is buiten Utrecht en kiest voor voortgezet onderwijs in Utrecht ('import').
4. Het aantal leerlingen dat woonachtig is in Utrecht en kiest voor voortgezet onderwijs buiten Utrecht ('export').

Bron: Deloitte & Touche ICS Adviseurs i.o.v. gemeente Utrecht (september 2000). *Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht*.

In het raadsadvies worden de overcapaciteit in het segment Havo/Vwo en de verschuivingen in leerlingstromen, de verouderde schoolgebouwen wat betreft onderwijskundige functionaliteit en de slechte staat van de gebouwen als aanleidingen opgevoerd voor de voorzieningenplanning. Niet alle argumenten zijn voldoende onderbouwd (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Argumenten en onderbouwing Masterplan VO, voorzieningenplanning (17 september 2002)

Argumenten voor het Masterplan VO	Onderbouwing bij het Masterplan VO
Daling leerlingaantal en overcapaciteit Havo/Vwo	Onderbouwd met cijfers (prognoses en voorzieningenaanbod).
Slechte staat van onderhoud gebouwen	De onderbouwing ontbreekt.
Functioneel verouderde schoolgebouwen	De onderbouwing bestaat uit benoemen van onderwijskundige vernieuwing (leerwegen en werkplekkenstructuur; studiehuis). Concrete functionele knelpunten zijn niet in beeld gebracht.

Op basis van bovengenoemde studies is het Masterplan VO omgevormd tot een raadsadvies, dat op 17 september 2002 is vastgesteld door de gemeenteraad. De raad stelde de doelstellingen van het Masterplan vast en de voorzieningenplanning met een prioriteitstelling en een inschatting van de kosten, en nam kennis van de indicatieve opbrengst van vrijvallende locaties. Een degelijke onderbouwing van de benodigde tijd en geld (planning en budget) voor het realiseren van de voorzieningenplanning is niet gemaakt. Voor de doorlooptijd van nieuwbouwprojecten wordt drie jaar als uitgangspunt gehanteerd, maar het bleek al snel dat dat niet realistisch was.³⁶

³⁶ Gemeente Utrecht (2003). *Eerste voortgangsrapportage Masterplan VO*.

In 2004 en 2005, toen het Masterplan VO al liep, is in opdracht van de gemeente door Aveco De Bondt een meting gedaan van de staat van onderhoud van de meeste VO-schoolgebouwen (een onderhoudsscan), de kosten van renovatie en/of nieuwbouw en de opbrengstpotentie van vrijvallende locaties. Het doel van de studie was een oplossing te zoeken voor het dekkingstekort van het Masterplan VO. Het onderzoek van Aveco De Bondt geeft voor een belangrijk deel de noodzakelijke onderbouwing van de voorzieningenplanning wat betreft achterstallig onderhoud. Verder verrichte Aveco de Bondt een capaciteitsmeting volgens NEN 2580.³⁷ Een inventarisatie van functionele knelpunten, bijvoorbeeld als gevolg van een gewijzigde onderwijskundige visie van de school, maakt geen onderdeel uit van de studie. Het advies van Aveco de Bondt heeft geleid tot aanpassingen in de voorzieningenplanning. Bovendien konden verschillende financiële reserveringen aanzienlijk omlaag worden bijgesteld, na toepassing van de normbedragen voor de nieuwbouwprojecten. Aveco de Bondt beval ook aan de verzamelde gegevens te blijven actualiseren:

"Organisaties veranderen, beleid verandert, huisvesting verandert. Om daarop in te kunnen blijven spelen raden wij DMO aan een beheerinstrument op te zetten en op continue wijze de dynamische ontwikkelingen binnen het onderwijs in Utrecht te sturen."³⁸

Dit advies is niet opgevolgd. Er zijn wel gegevens over het scholenbestand in Utrecht voor het primair en voortgezet onderwijs, vastgelegd in het digitale bestand G4-net. Dit bestand bevat onder meer gegevens over de capaciteit van schoolgebouwen. Deze gegevens worden niet systematisch geactualiseerd. Gegevens over de onderhouds- en functionele staat van gebouwen zitten niet in het bestand, bijvoorbeeld over: resterende levensduur; scores op NEN-normen; functionele kenmerken van het gebouw; etc.

3.3.3 ONDERBOUWING VAN HET MASTERPLAN PO & (V)SO

Voor het primair onderwijs heeft de gemeente vanaf 1999 de onderhoudgegevens van de scholen verzameld en verwerkt in een Meerjarig Onderhoudsplan (MOP) van een groot deel van het scholenbestand. Dit kwam eind 2001 gereed. Daarna heeft de gemeente het beeld van de onderhoudsstaat van schoolgebouwen niet meer bijgehouden. Dit heeft zij overgelaten aan de schoolbesturen, die dit doen voor hun jaarlijkse aanvragen voor onderhoud en aanpassingen. Het MOP 2001 heeft destijds niet geleid tot een planmatige aanpak van het onderhoud van scholen in het primair onderwijs. Het MOP heeft er wel voor gezorgd dat vanaf 2002 extra budget beschikbaar kwam voor onderwijshuisvesting, omdat er uit bleek dat het budget ontoereikend was.³⁹ In de jaren

³⁷ NEN 2580: Meetinstructie voor het vaststellen van bruto vloeroppervlakte van schoolgebouwen in het VO.

³⁸ Aveco de Bondt (oktober 2005). *Algemene Aandachtspunten*. Behoort bij het rapport: *(Ontwikkellocaties) Masterplan 2005, Voortgezet Onderwijs te Utrecht*.

³⁹ Rekenkamercommissie Utrecht (mei 2004). *Beloofd is beloofd. Een onderzoek naar de Tien beloften van het college van B&W*.

daarna, bij nieuwe inventarisaties, werd duidelijk dat de (financiële) opgave voor de gemeente Utrecht om adequate huisvesting te realiseren veel groter was.⁴⁰

In 2005 heeft adviesbureau NIC in opdracht van de gemeente Utrecht de onderhouds- en vervangingskosten geactualiseerd (op basis van het MOP uit 2001). NIC heeft een index toegepast op de onderhoudskosten uit het MOP 2001 en heeft een inschatting gemaakt voor de schoolgebouwen waarvoor dat destijds niet was gedaan. De informatie heeft betrekking op het gemeentelijk deel van de onderhoudskosten. Daarnaast heeft NIC een inschatting gemaakt van het benodigde budget voor vervangende nieuwbouw per school. Er is dus niet opnieuw een schouw bij schoolgebouwen uitgevoerd. Daarnaast heeft de gemeente een meting laten uitvoeren door Draaijer & Partners, om zicht te krijgen op de capaciteit, staat van onderhoud en functionaliteit van schoolgebouwen.⁴¹ Het gebrek aan capaciteit is objectief in kaart gebracht, door na te gaan of het aantal lokalen waar de scholen over beschikken overeenkomt met het aantal lokalen waar zij recht op hebben volgens de norm (aantal leerlingen) in de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*. Het achterstallig onderhoud en de functionaliteit van schoolgebouwen is niet bepaald op basis van een technische schouw, maar door middel van interviews met schoolbesturen.⁴² De schoolbesturen hebben hun beleving aangegeven van de technische staat en de functionaliteit van schoolgebouwen. Onder functionele (mis)match verstaat het college: *'de huisvesting van een school sluit (niet) aan bij het onderwijsconcept dat een school hanteert'*.

De gemeente hanteert nog een aantal andere uitgangspunten voor de functionaliteit van schoolgebouwen. Deze komen voort uit één van de doelstellingen van het Masterplan PO & (V)SO: het maatschappelijke aandachtspunt 'de maatschappij in de school'. De gemeente wil graag dat alle schoolgebouwen beschikken over een in pandig speellokaal, dat gymzalen voldoen aan de verordening en dat scholen beschikken over voldoende ruime speelpleinen waarvan het medegebruik wordt gestimuleerd. In 2005 is het medegebruik van schoolpleinen door kinderen uit de buurt geïnventariseerd evenals het aantal speellokalen. Over de overige uitgangspunten waren in 2005 geen gegevens beschikbaar.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente met de uitgevoerde nulmeting en de interviews met de schoolbesturen onvoldoende zicht heeft gekregen op de technische en functionele staat van de schoolgebouwen. Er is geen objectieve technische en functionele schouw van de gebouwen uitgevoerd, die een precies en actueel beeld gaf van de staat van het scholenbestand. Hierdoor had de gemeente voor het opstellen van de programmering onvoldoende zicht op de opgave waar zij voor stond (zie tabel 3.3).

⁴⁰ 2004/2005 Nulmeting ten behoeve van het Masterplan PO.

⁴¹ Draaijer en Partners i.o.v. gemeente Utrecht (17 juli 2006) *Analyse nulmeting*.

⁴² Gemeente Utrecht (2005). *Schoolbesturen over schoolgebouwen. Resultaten interviews met Utrechtse schoolbesturen gehouden in het kader van de voorbereidingen voor een Masterplan Primair Onderwijs en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs*.

Tabel 3.3 Argumenten en onderbouwing Masterplan PO & (V)SO (2006)

Argumenten voor het Masterplan PO & (V)SO	Onderbouwing bij het Masterplan PO & (V)SO
Capaciteit	De actuele en benodigde capaciteit is in beeld gebracht.
Technische staat van gebouwen	Het achterstallig onderhoud is niet adequaat in beeld gebracht. Er heeft geen technische schouw plaatsgevonden.
Functionele mismatch	De functionele mismatch is onvoldoende in beeld gebracht. Er heeft geen schouw plaatsgevonden.

Naast het in beeld hebben van (de staat van) het aanbod aan schoolgebouwen moet de gemeente ook zicht hebben op de vraag naar lesruimte. De gemeente is daardoor in staat vraag naar en aanbod aan huisvesting van onderwijs op elkaar af te stemmen. Zoals in tabel 3.3 is aangegeven heeft Draaijer & Partners voorafgaand aan het Masterplan PO & (V)SO zowel de actuele als de benodigde capaciteit aan lesruimte in beeld gebracht. De benodigde capaciteit is op basis van leerlingenprognoses bepaald (zie kader 3.4).

Kader 3.4 Leerlingenprognose en leerlingstromen primair onderwijs

Jaarlijks stelt Pronexus in opdracht van de gemeente Utrecht leerlingenprognoses op. De prognoses voor de aantallen leerlingen per school in het primair onderwijs komen tot stand aan de hand van drie stappen. Voor de leerlingenprognoses 2006-2020 waren dit (Pronexus 2006):

1. *Leerlingstromen*; Per school wordt een inventarisatie gemaakt van leerlingen die in het betreffende jaar in de subwijk waarin de school staat woonachtig zijn, buiten de subwijk woonachtig zijn of buiten Utrecht woonachtig zijn. Door deze gegevens een aantal jaar te bekijken wordt de aantrekkingskracht van een school bepaald.
2. *Prognoses over de basisgeneratie*; Het aantal kinderen in de leeftijdsgroep van 4 tot en met 11 jaar dat woonachtig is in een bepaalde subwijk in het betreffende jaar en de verwachting over de aantallen kinderen in het jaar dat geprognosticeerd wordt. De prognose vloeit voort uit demografische ontwikkelingen die zich hierin voordeden en de trends hierin. Bijvoorbeeld verwachte toename van woningen of juist sloop van woningen.
3. *Prognose van leerlingen per school*; De leerlingenprognose is gebaseerd op de prognose van de basisgeneratie en de leerlingstromen.

Bron: Pronexus in opdracht van de Gemeente Utrecht. *Leerlingenprognose 2006-2020*.

Op basis van de nulmeting en de interviews met schoolbesturen is een voorzieningenplanning opgesteld. Hierbij zijn de schoolbesturen betrokken. Een degelijke onderbouwing van de benodigde tijd en geld (planning en budget) voor het realiseren van de voorzieningenplanning is niet gemaakt. Voor nieuwbouw van basisscholen wordt, als uitgangspunt, 4 jaar uitgetrokken: twee jaar voor de voorbereiding en twee jaar voor de uitvoering (bouw). Uit de gesprekken die wij voerden blijkt dat dit in de praktijk onrealistisch is, zeker voor de projecten met gebiedsontwikkeling. Omdat er geen technische schouw heeft plaatsgevonden was de financiële onderbouwing van het Masterplan voor projecten waar renovatie, onderhoud

of onderwijskundige vernieuwing voor gepland is boterzacht. Voor nieuwbouw en uitbreiding zijn de normbedragen gehanteerd (zie kader 2.4 voor een toelichting op de normbedragen).

3.3.4 RISICO'S VOOR HET OPNIEUW ONTSTAAN VAN TEKORTKOMINGEN IN DE ONDERWIJSHUISVESTING

Met de Masterplannen VO en PO & (V)SO beoogt de gemeente adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting te realiseren. De veronderstelling is dat na de uitvoering van de Masterplannen het gehele scholenbestand wat betreft onderhoud en functionele staat op peil is. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de resultaten van de Masterplannen.

De Rekenkamer is nagegaan of er waarborgen zijn die er toe bijdragen dat er ná de uitvoering van de Masterplannen niet opnieuw achterstallig onderhoud en functionele veroudering ontstaat. Wij gingen daarbij uit van de oorzaken van het ontstaan van het achterstallig onderhoud in de jaren '90 en daarna:

a) *Onvoldoende investeringen door de rijksoverheid.*

Dit is een deels achterhaalde factor. Het is sinds de decentralisatie aan de gemeente (en/of aan de schoolbesturen zelf) te investeren in onderwijshuisvesting en daarvoor budget aan te wenden. Wij constateren dat onvoldoende duidelijk is wat er aan budget nodig is om de onderwijshuisvesting in Utrecht capacitair en wat betreft technische en functionele staat op peil te houden, na de inhaalslag van de Masterplannen. De gemeente heeft geen methode ontwikkeld om zicht te houden op de 'beheersopgave'.

b) *Onvoldoende politiek-bestuurlijke prioriteit bij de gemeente.*

Met het vaststellen van de Masterplannen VO en PO & (V)SO is er prioriteit gegeven aan de inhaalslag met betrekking tot adequate onderwijshuisvesting. De vraag is nu: hoe houdt de gemeente de onderwijshuisvesting op peil en hoe voorkomt de gemeente dat er opnieuw achterstallig onderhoud ontstaat in de toekomst. Ook hiervoor is het nodig als gemeente zicht te hebben in de 'beheersopgave' voor de komende jaren. Dit is onvoldoende in beeld.

c) *Veranderingen in onderwijskundige visie* en d) *Normen die het rijk stelt aan schoolgebouwen.*

Dit zijn externe factoren die voortkomen uit veranderende maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs en onderwijsgebouwen. Of er na afronding van de Masterplannen opnieuw nieuwe eisen worden gesteld aan schoolgebouwen is nu niet bekend.

Alle factoren die een rol speelde bij het ontstaan van het achterstallige onderhoud, hebben een relatie met het beschikbare budget: zijn er op tijd voldoende middelen beschikbaar om het achterstallig onderhoud en/of de functionele veroudering te voorkomen en beheersen? Daarvoor is het nodig precies te omschrijven wat een adequaat schoolgebouw inhoudt: de normen die de gemeente wil hanteren om dit te concretiseren. Deze normen ontbreken deels (voor capaciteit zijn er wel normen, maar

voor technische en functionele staat in onvoldoende mate) en de gemeente heeft geen goed volgsysteem om de technische en functionele staat van scholen in beeld te houden. De gemeente kan daardoor geen indicatieve onderhoudsplanning maken voor de langere termijn, met een meerjarige begroting. Daardoor ontbreekt een waarborg voor voldoende middelen voor planmatig onderhoud in de toekomst.

4 DOELEN EN RESULTATEN VAN DE MASTERPLANNEN

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zetten wij de doelstellingen van de Masterplannen VO (2002) en PO & (V)SO (2006) op een rij. We kijken naar de inhoudelijke doelstellingen, de planning en het budget. We bespreken of de doelstellingen zijn gehaald, op basis van de beschikbare informatie bij de gemeente en de gesprekken die we hebben gevoerd. Ook gaan we in op de informatievoorziening aan de gemeenteraad en welke informatie ontbreekt om de uitvoering van de Masterplannen goed te kunnen volgen. Achtereenvolgens komen het Masterplan VO en het Masterplan PO & (V)SO aan de orde.

Om tot een oordeel te komen over de doelen en resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid en de informatievoorziening aan de gemeenteraad, hanteerden wij de volgende beoordelingscriteria:

- ◆ De doelstellingen van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn concreet en controleerbaar geformuleerd (specifiek; meetbaar; realistisch; tijdgebonden).
- ◆ De doelen worden gehaald, binnen de gestelde termijn en met het door de raad beschikbaar gestelde budget.
- ◆ Uit de informatie voor de raad blijkt of doelen zijn of worden gehaald, binnen de gestelde termijn en met het door de raad beschikbaar gestelde budget. De programmadoelen staan daarbij centraal: wat wil de gemeente bereiken voor de stad met de Masterplannen? Achterblijvende realisatie van de programmadoelen wordt adequaat toegelicht, ondermeer met informatie over projectrealisatie en knelpunten.

4.2 BEVINDINGEN

Over de doelstellingen van het Masterplan VO en het Masterplan PO & (V)SO, de uitwerkingen in concrete en controleerbare termen, de doelrealisatie en de informatievoorziening aan de gemeenteraad hierover constateren wij het volgende:

- ◆ De gemeente heeft geen eenduidige doelstelling voor het onderwijshuisvestingsbeleid. De verschillende maatschappelijke doelstellingen van de Masterplannen zijn niet of onvoldoende uitgewerkt in concrete en controleerbare termen en onvoldoende verankerd in uitvoering. Wat de gemeente precies wil bereiken met de Masterplannen is daardoor onvoldoende duidelijk.
- ◆ De voorzieningenplanningen, met de onderliggende afspraken tussen de gemeente en de schoolbesturen, is voor de gemeente het belangrijkste middel om de doelstellingen te halen. *In welke mate* de realisatie van de voorzieningenplanning leidt tot de beoogde resultaten is vooraf niet bepaald; resultaatindicatoren voor capaciteit en de technische en functionele staat van de gebouwen ontbreken veelal.

- ◆ De gemeenteraad is goed geïnformeerd over de stand van zaken van de projecten en de realisatie van de voorzieningenplanning. De gemeenteraad krijgt onvoldoende informatie over de resultaten van de Masterplannen op programmaniveau ("heeft de gemeente bereikt wat zij wilde bereiken wat betreft het aanbod aan onderwijs in de stad en de kwaliteit en functionaliteit van schoolgebouwen?"). De informatievoorziening over het budget en de (realisatie van de) planning schiet tekort.

Over de doelrealisatie van het Masterplan VO constateren wij het volgende:

- ◆ De voorzieningenplanning van het Masterplan VO is sinds 2002 jaarlijks bijgesteld. De uitvoering van de voorzieningenplanning duurt langer dan voorzien en het budget is na 2007 fors toegenomen (42%). De meeste geplande ingrepen in de voorzieningenplanning zijn, vaak in aangepaste vorm, gerealiseerd. Enkele cruciale projecten zijn nog niet gerealiseerd, waaronder één prioriteitsproject (VMBO).
- ◆ De veronderstelling dat met het realiseren van de voorzieningenplanning de maatschappelijke doelstellingen van het Masterplan VO worden gehaald is niet juist. Verschillende doelstellingen zijn niet gehaald, zoals 'het keren van de 'witte vlucht' en 'het versterken van het VMBO'. Met de laatste doelstelling ('versterken van het VMBO') maken de gemeente en de schoolbesturen vanaf 2009 een doorstart.

Over de doelrealisatie van het Masterplan PO & (V)SO constateren wij het volgende:

- ◆ De uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO is vertraagd. Het budget voor de uitvoering van het Masterplan is in vier jaar tijd toegenomen met meer dan 75 procent van EUR 123 miljoen naar EUR 215 miljoen.

4.3 TOELICHTING BIJ MASTERPLAN VO

4.3.1 INHOUDELIJKE DOELSTELLINGEN MASTERPLAN VO

DOELSTELLINGEN

Het Masterplan VO is in fases tot stand gekomen. In oktober 2000 heeft een stuurgroep met vertegenwoordigers van de gemeente en de schoolbesturen het Masterplan VO opgeleverd.⁴³ Daarna is er met de schoolbesturen een kwaliteitsparagraaf (*Kwaliteit in samenhang*)⁴⁴ aan het Masterplan VO toegevoegd en is door een gemeentelijke

⁴³ Deloitte & Touche ICS Adviseurs i.o.v. gemeente Utrecht (september 2000) *Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht*.

⁴⁴ Deloitte & Touche ICS Adviseurs i.o.v. gemeente Utrecht (januari 2002). *Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht. Kwaliteit in samenhang. Bijlage 3*.

projectgroep een locatiestudie verricht.⁴⁵ In de raadsvergadering van 3 oktober 2002 is het Masterplan VO vastgesteld.⁴⁶

De gemeente en de schoolbesturen formuleerden samen in het Masterplan VO brede maatschappelijke doelstellingen (zie kader 4.1).

Kader 4.1 Maatschappelijke doelstellingen van het Masterplan VO

Het Masterplan VO en bijbehorende documenten zijn veelomvattend en als 'beleidsrijk' aan te merken. Verschillende aspecten van het voortgezet onderwijs komen aan bod. Het Masterplan VO is gericht op:

- "Prioriteit 1: Versterken van het VMBO-onderwijs".
 - "Verlaging van het aantal drop-outs".
 - "Goede aansluiting van het VMBO en het MBO (ROC's) en het bedrijfsleven".
 - "Vraag en aanbod in het VO op elkaar afstemmen; terugdringen aanbodspunten in het AVO-segment".
 - "Voorzieningen zijn toegankelijk en bereikbaar".
 - "Profilering van VO-scholen in relatie tot elkaar".
 - "Voortgezet Speciaal Onderwijs integreren met het VMBO".
 - "Een aantrekkelijk voorzieningenaanbod, zodat Utrechtse kinderen voor een school in Utrecht kiezen".
 - "Het keren van de 'witte vlucht'; het terugdringen van de uitstroom van leerlingen uit de stad".
 - "Gegarandeerde onderwijskundige kwaliteit, in samenhang ontwikkeld en aangeboden."
- = De doelstelling komt terug in het raadsvoorstel dat is vastgesteld door de raad (3 oktober 2002).
□ = De doelstelling komt niet terug in het raadsvoorstel, maar staat wel in Masterplan VO (2002).

De doelstellingen van het Masterplan VO zijn in het raadsbesluit *Masterplan huisvesting Voortgezet onderwijs* (3 oktober 2002) als volgt geformuleerd:⁴⁷

- a) Een goede (betere) geografische spreiding van scholen over de stad.
- b) Een levensvatbare omvang van scholen; planning van leerlingstromen. Het aantal scholen moet dalen.
- c) Kwalitatief goed aanbod voor alle kinderen in de stad.
- d) Kwalitatief goede huisvesting voor scholen, passend bij onderwijskundige vereisten.

Wij constateren dat er geen eenduidige doelstelling is van het onderwijshuisvestingsbeleid voor het voortgezet onderwijs. Verder komen niet alle maatschappelijke doelstellingen van het Masterplan VO terug in het raadsvoorstel (zie kader 4.1). De doelstellingen "verlaging van het aantal drop-outs", "aansluiting van het VMBO, MBO, bedrijfsleven", "toegankelijke en bereikbare voorzieningen", "profilering van VO-scholen" en "keren van de witte vlucht" komen niet (ook niet impliciet) terug in het raadsvoorstel. De andere maatschappelijke doelstellingen, zij het

⁴⁵ Gemeente Utrecht, Project Management Bureau (mei 2002). *Masterplan Voortgezet Onderwijs. Onderdeel Locatiestudie; proces, (financieel) resultaat en fasering. Bijlage bij advies College van B&W.*

⁴⁶ Gemeente Utrecht (17 september 2002). Raadsvoorstel 2002/191 *Masterplan huisvesting Voortgezet onderwijs.*

⁴⁷ In het raadsvoorstel worden deze inhoudelijke doelstellingen 'uitgangspunten' genoemd. Wij noemen ze doelstellingen omdat ze in die vorm zijn geformuleerd ("Wat willen we bereiken?"). Daarnaast zijn er bedrijfs- en procesmatige uitgangspunten benoemd, die we hier niet behandelen, zoals: "opbrengsten van vrijvallende locaties gebruiken voor financiering deel Masterplan".

soms impliciet, wel. Hierdoor is het onduidelijk of de gemeente stuurt op het bereiken van deze doelen.

AANPAK

De doelstellingen uit het raadsvoorstel, behalve c) die over de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs van VO-scholen in Utrecht lijkt te gaan, zijn in 2002 uitgewerkt in de vorm van:

- ♦ afspraken tussen de gemeente en de schoolbesturen over scholenfusies;
- ♦ een voorzieningenplanning voor de huisvesting van het VO;
- ♦ afspraken over leerlingstromen.

De scholenfusies en de afspraken over leerlingstromen zijn bij de opstelling van het Masterplan VO tussen de schoolbesturen en de gemeente gemaakt. De voorzieningenplanning is een planning voor 2003-2008 van ingrepen in de huisvesting van het VO (zie tabel 4.2). Het laatste werk wordt volgens de planning opgeleverd in 2010. De voorzieningenplanning vormt het startpunt van de uitvoering van het Masterplan VO en het belangrijkste middel om bovenstaande doelen (a,b,d) te bereiken. Doelstelling c) is op verzoek van de gemeente bij de opstelling van het Masterplan VO uitgewerkt door de schoolbesturen, in de bijlage 3 bij het Masterplan VO *Kwaliteit in samenhang*.

Tabel 4.2 Voorzieningenplanning Masterplan VO (2002)

School/gebouw	Beoogde ingreep / voorziening	Beoogde investering	Beoogde start	Beoogde oplevering
ISK 1 naar Thorbecke College*	Vervangende nieuwbouw	1.000.000	2003	2004
Vaderrijn College	Aanpassing en uitbreiding	500.000	2003	2004
Bonifatius College	Fase 1 Renovatie/aanpassing	500.000	2003	2004
Christelijk Gymnasium (Diaconessenstraat)	Uitbreiding en ingrijpende renovatie	1.200.000	2003	2004
Meerstroom (Later: Centraal College)	Verbouw en nieuwbouw	9.000.000	2004	2005
Wim Sonneveldschool (SVO)	Verhuizing naar Meerstroom	1.700.000	2004	2005
Vliegenthart	Renovatie	2.000.000	2004	?
ISK 2 naar een ROC *	Verhuizen naar ROC gebouw	3.000.000	2005	2006
Blaucapel (nu: Gerrit Rietveld College; fusie met De Klop)	Ingrijpende renovatie	9.000.000	2005	2006

De Klop	Verhuizen naar Blaucapel (fusie)	-	2005	2006
De Passie	Evt. uitbreiding	PM	Evt. 2005	Evt. 2006
Utrecht Zuid College / Delta College (nu: Globe College; fusie)	Ingrijpende renovatie/ aanpassing of nieuwbouw	10.000.000	2006	2008
Nieuwe school Utrecht West: De Bruijne	Vervangende nieuwbouw in Leidsche Rijn **	1.000.000	2006	2007
Bonifacius	Fase 2 Uitbreiding	2.000.000	2007	2008
Stedelijk Gymnasium	Ingrijpend onderhoud en uitbreiding	5.000.000	2007	2008
Christelijk gymnasium (Oudegracht)	Aanpassing	6.500.000	2008	2010
Gregorius College	Renovatie, aanpassing en uitbreiding	6.800.000	2008	2009
Uitvoeringskosten/Onv voorzien	Nvt	5.000.000		
Totaal Masterplan VO (2002)		64.200.000		

Bron: Locatiestudie, Bijlage 2 van het Raadsbesluit (prijspeil januari 2002)

* ISK = Internationale Schakelklassen.

** De nieuwbouw in Leidsche Rijn wordt niet gefinancierd uit het Masterplan VO, maar uit het 'Referentiekader Leidsche Rijn'.

Jaarlijks wordt de voorzieningenplanning aangepast aan actuele inzichten en opnieuw vastgesteld door de gemeenteraad via de voortgangsrapportages. In 2004/2005 liet de gemeente bijvoorbeeld een onderzoek uitvoeren door Aveco de Bondt naar de onderhoudsstaat en de kosten van renovatie en/of nieuwbouw van VO-voorzieningen (zie paragraaf 3.3.2) en in 2008 stelde het college van B&W een Taskforce Utrechts VMBO in (zie kader 4.3). De adviezen van Aveco de Bondt en van de Taskforce hebben geleid tot enkele grote wijzigingen in de voorzieningenplanning.⁴⁸

Kader 4.3 Taskforce Utrechts VMBO 2008-2009

De onderwijswethouder van de gemeente Utrecht heeft in 2008 de Taskforce Utrechts VMBO ingesteld. De directe aanleiding was de aanhoudende daling van het aantal kinderen dat zich aanmeldde bij Utrechtse VMBO-scholen. De Taskforce had de opdracht om een plan te maken om de problemen in het VMBO het hoofd te bieden.

De Taskforce was breed samengesteld. De wethouder maakte zelf deel uit van de Taskforce, evenals vertegenwoordigers van de VO- en ROC-besturen en andere deskundigen. De Taskforce werd geleid door een onafhankelijke voorzitter, de heer Winsemius (lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en oud-minister). De Taskforce kan als een 'commissie voor de doorstart van het Masterplan VO' worden gekenschetst. Immers, het in juni 2009 gepresenteerde Aanvalsplan Utrechts VMBO van de Taskforce sluit

⁴⁸ Derde (2005) respectievelijk Zevende (2009) voortgangsrapportage Masterplan VO.

aan op de probleemanalyse en hoofddoelstellingen van het Masterplan VO (2002). Ook met het Masterplan VO werd beoogd de 'witte vlucht' te keren en het VO in Utrecht levensvatbaar te houden, door het VO beter te positioneren en profileren en door de kwaliteit van het onderwijs de noodzakelijke impuls te geven. In het Masterplan VO werd het VMBO van begin af aan als prioriteit aangemerkt, bijvoorbeeld wat betreft vernieuwing van de huisvestingvoorzieningen.

De Taskforce heeft de problemen van het Utrechts VMBO beter geanalyseerd dan eerder is gedaan, bijvoorbeeld waar het gaat over de aard en omvang van de 'witte vlucht', de overbelasting van het VMBO-onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs.⁴⁹ Een witte vlek van de Taskforce in de analyse van de problematiek in het VMBO is een beschouwing van de resultaten en succes- en faalfactoren van het gemeentelijk beleid en het Masterplan VO. Hoe komt het bijvoorbeeld dat de vernieuwing van de schoolgebouwen nog niet heeft geleid tot het beoogde resultaat (tegengaan witte vlucht)? Hierdoor worden met het Aanvalsplan mogelijk in onvoldoende mate de belemmerende factoren (faalfactoren) voor de doelrealisatie weggelaten.

In 2006 heeft de gemeente met de Utrechtse schoolbesturen en een aantal Utrechtse welzijnsinstellingen in de Utrechtse Onderwijsagenda 2006-2010 een doel geformuleerd voor de huisvesting van voorzieningen voor het primair en voortgezet onderwijs: "adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting". Deze doelstelling is na het vaststellen van de Utrechtse Onderwijsagenda niet verwerkt in één van de actualisaties van het Masterplan VO; de jaarlijkse voortgangsrapportages.

4.3.2 UITWERKING DOELSTELLINGEN MASTERPLAN VO EN RESULTATEN

Hieronder gaan wij in op de uitwerking van de doelstellingen a-d in geconcretiseerde beoogde resultaten en de mate waarin een aantal (maatschappelijke) doelen van het Masterplan VO zijn bereikt (stand 2010).

DOELSTELLING A) SPREIDING VAN SCHOLEN OVER DE STAD

In het document *Kwaliteit in samenhang* (bijlage 3 bij het Masterplan VO) is het begrip 'geografische spreiding' uitgewerkt. Het document bevat een verwacht eindbeeld: een overzicht van VO-scholen in vijf delen van de stad (zie tabel 4.4). In feite betreft dit de beoogde ondergrens van het onderwijsaanbod in Utrecht (het basisniveau). De voorzieningenplanning (zie tabel 4.2) sluit hierop aan. Met de in 2002 vastgestelde voorzieningenplanning werd het beoogde eindbeeld wat betreft spreiding van scholen over de stad in opzet gerealiseerd.

Tabel 4.4 Verwacht eindbeeld spreiding VO-scholen

Noord	VMBO, TI, Havo, Vwo
West (inclusief Leidsche Rijn)	VMBO, TI, Havo, Vwo
Zuid	VMBO, TI, Havo, Vwo
Oost	VMBO, Havo, Vwo
Centrum	TI, Havo, Vwo

Bron: *Kwaliteit in samenhang* (januari 2002).

⁴⁹ Taskforce Utrechts VMBO (juni 2009). *Aanvalsplan Utrechts VMBO*.

In het Masterplan VO wordt geen relatie gelegd met de 'voedingsgebieden' van de verschillende scholen; de delen van de stad waar de leerlingpopulatie van de scholen vooral vandaan zou kunnen komen. Het zou van belang kunnen zijn om zicht te hebben op het voedingsgebied, om te komen tot een goede locatiekeuze voor de scholen. Een (destijds niet getoetste) veronderstelling in het Masterplan VO is echter dat het voortgezet onderwijs een stadsbreed voedingsgebied kent, juist omdat de VO-scholen verschillende profielen kennen of zouden moeten krijgen ("voedingsgebieden zijn niet wijkgebonden").⁵⁰ Later (in 2009) gebruikt de Taskforce het voedingsgebied wel als argument voor de locatiekeuze van een nieuwe VMBO in Noord. Dit roept vragen op over de onderbouwing van het beoogd eindbeeld in 2002.

Anno 2010 is het beoogde eindbeeld aangepast, waardoor de doelstelling "spreiding van scholen over de stad" niet helemaal zal worden gehaald voor wat betreft het VMBO. De Taskforce Utrechts VMBO heeft voorgesteld de VMBO in Oost (Centraal College) te laten fuseren met de VMBO in Noord (Vaderrijn College), vanwege de dalende leerlingaantallen op beide scholen en de actuele leerlingprognoses (april 2009).⁵¹ De fusieschool (het Trajectum College) wordt in Noord gehuisvest (locatie Vaderrijn College), waardoor er aan de oostkant van de stad geen brede VMBO meer zal zijn. Ter motivering van de locatiekeuze legt de Taskforce, zoals gezegd, een relatie met het voedingsgebied: in de wijken Ondiep, Zuilen en Overvecht woont een groot deel van de huidige VMBO-leerlingen.⁵²

Daarnaast deed de Taskforce de aanbeveling één VMBO-school minder te bouwen in Leidsche Rijn (Centrum) en de bouw van een andere uit te stellen tot 2015 (Limes College in Vleuterweide). De gemeenteraad heeft met deze voorstellen van de Taskforce ingestemd.⁵³ Voor het AVO (TI, Havo, Vwo) is het basisniveau van het VO-aanbod dat in 2002 was vastgesteld wel gehandhaafd en gerealiseerd.

In het Masterplan VO is ook het doel gesteld om de Voorgezet Speciaal Onderwijs-scholen (VSO) waar mogelijk fysiek onderdeel te laten uitmaken van de VMBO-complexen, waarmee het VSO ook een zekere spreiding over de stad zou krijgen. De schoolbesturen gingen hiermee akkoord, mits het VSO de eigen identiteit, de herkenbaarheid en de kleinschaligheid zou behouden. Voor de Martijnschool is de integratie gerealiseerd. Deze VSO-school is ondergebracht bij het Globe College (Nieuw Welgelegen). Maar de schoolbesturen keerden op hun schreden terug. In het Masterplan PO & (V)SO (2006) is het integratiedoel losgelaten en is er juist ingezet op clustering van (eerst vijf, daarna drie) SO-scholen aan de Europalaan. De VSO-school

⁵⁰ Gemeente Utrecht (17 september 2002). Raadsvoorstel Masterplan huisvesting Voortgezet onderwijs.

⁵¹ Zie ook bijlage 1, casusbeschrijving Centraal College.

⁵² Taskforce Utrechts VMBO (juni 2009). *Aanvalsplan Utrechts VMBO*, p20. Bij het raadsadvies is het beoogde voedingsgebied nader in beeld gebracht voor de gemeenteraad: In Noord wonen 697 VMBO-leerlingen. Overigens is niet in beeld gebracht naar welke VMBO-scholen zij gaan en waar de overige circa 700 VMBO-leerlingen wonen en naar school gaan.

⁵³ Gemeenteraad (19 november 2009). Raadsbesluit *Aanvalsplan Voorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs*.

Wim Sonneveld is in 2009 op advies van de Taskforce opgegaan in De Utrechtse School, de voorziening voor overbelaste leerlingen.

Wij constateren dat de doelstelling a) "spreiding van scholen over de stad" wel is uitgewerkt in een beoogd eindbeeld, maar dat dit eindbeeld onvoldoende is onderbouwd. In de praktijk is het beoogd eindbeeld voor wat betreft het VMBO niet gerealiseerd.'

DOELSTELLING B) LEVENSVATBARE OMVANG VAN SCHOLEN; PLANNING VAN LEERLINGSTROMEN; HET AANTAL SCHOLEN MOET DALEN

In het Masterplan VO (2002) wordt geconstateerd dat er teveel scholen zijn in het segment Havo/Vwo; er is een overschot in het onderwijsaanbod (capaciteit) in dat segment van het VO. De achterliggende ontwikkeling was het dalende leerlingaantal. Dit aantal nam af van 13.000 leerlingen in 1994 tot 11.100 leerlingen in 1999 (zie tabel 4.5). Deze afname was vooral het gevolg van het feit dat er minder leerlingen van buiten Utrecht kwamen, maar ook het aantal leerlingen uit Utrecht dat naar het VO buiten de stad ging nam toe (1995: 111 inschrijvingen; 1999: 232 inschrijvingen).

Tabel 4.5 Leerlingaantallen VO Utrecht tussen 1994 en 1999

	1994	1999	Vershil 1994 - 1999
Leerlingen uit Utrecht	8.000	7.800	-200
Leerlingen van buiten Utrecht	5.000	3.300	-1.700
Totaal aantal leerlingen	13.000	11.100	-1.900

Bron: Masterplan VO (2002)

Het doel van het Masterplan VO was om de capaciteit (het aanbod) in evenwicht te brengen met de behoefte (de vraag). Deze aanbodkant van de doelstelling is niet meetbaar gemaakt, bijvoorbeeld door de (over-)capaciteit uit te drukken in het aantal leerlingplekken of lokalen. Het Masterplan VO laat niet zien hoeveel capaciteit gebouwen hebben en de gemeente beschikt niet over betrouwbare managementinformatie hierover (een overzicht van de vraag naar en het aanbod van VO-onderwijs uitgedrukt in gevraagde en aangeboden onderwijsplekken).⁵⁴ Hierdoor ontbreekt een potentieel sturingsmiddel voor de gemeente.

De doelstelling om de capaciteit terug te brengen is wel geconcretiseerd in de afspraken tussen de gemeente en de schoolbesturen over scholen, in de vorm van fusieplannen en de voorzieningenplanning (tabel 4.1). Zij kwamen overeen om het aantal scholen in het segment Havo/Vwo terug te brengen van zeven naar vijf (fusie Thorbecke College met Niels Stensen College en fusie College Blaucapel met College De Klop) en het aantal

⁵⁴ De gemeente heeft wel gegevens over onder andere de capaciteit en leegstand van schoolgebouwen (G4-net). Deze gegevens worden niet gebruikt omdat ze niet betrouwbaar zijn.

grote VMBO-scholen in de oude stad terug te brengen van vier naar drie (fusie Delta College met Utrecht Zuid College). De eerstgenoemde voorgenomen fusie was al snel achterhaald, omdat het animo voor de fusieschool te laag was. Hieruit is later wel de school Unic voortgekomen (vanaf 2003). De fusies tussen College De Klop en College Blaucapel (nu: Gerrit Rietveld College) en Delta College en Utrecht Zuid College (nu: Globe College) zijn wel tot stand gekomen. De capaciteit van VO-scholen is gereduceerd.

Anno 2009/2010 is er nog steeds een overschot aan VO-scholen in de stad, want ook de leerlingaantallen zijn blijven dalen. In 2001/2002 zaten er in totaal circa 11.000 leerlingen op de Utrechtse VO-scholen en in 2008/2009 10.640 leerlingen.⁵⁵ Het overschot in het aanbod manifesteert zich nu in het VMBO en niet meer in het segment Havo/Vwo. De Taskforce Utrechts VMBO heeft laten zien dat het totale aantal leerlingen op de brede VMBO-scholen in de bestaande stad halveerde in de periode 2002-2009 (zie tabel 4.6). Het aantal leerlingen in het AVO nam juist weer toe.

Tabel 4.6 Leerlingaantallen VMBO Utrecht tussen 2002 en 2009

VMBO Utrecht	Leerlingaantallen
VMBO in 2002/2003	4 brede VMBO-scholen bestaande stad met in totaal 2809 leerlingen
VMBO in 2008/2009	3 brede VMBO-scholen bestaande stad met in totaal 1372 leerlingen
Vershil 2002-2009	-1437 leerlingen, sterk variërend per school

Bron: Taskforce Utrechts VMBO (juni 2009)

De oorzaken zijn volgens de Taskforce: een zeer forse trek naar VMBO-scholen buiten de stad ('witte vlucht') en een meer geleidelijke afname van de trek van randgemeenten naar de VMBO-scholen in stad.⁵⁶ Bovendien nam de toevoer uit het basisonderwijs naar het VMBO drastisch af (een dalend aantal bbl/kbl-adviezen). De Taskforce heeft daarom geadviseerd om een VMBO-school minder te bouwen in Leidsche Rijn en het Vaderrijn College samen te laten gaan met het Centraal College op locatie Vaderrijndreef.

Naast het terugbrengen van het aantal VO-scholen was het realiseren van een levensvatbare omvang van scholen een doelstelling van het Masterplan. Dit is geconcretiseerd in afspraken met de schoolbesturen over de maximale capaciteit (aantal leerlingen) van scholen. Hierdoor kunnen scholen niet overvol raken ten koste van andere scholen. De gemeente verwachtte zo op de langere termijn kosten te kunnen

⁵⁵ Pronexus (juli 2010). *Leerlingprognoses VO*. De verwachting voor 2018 is dat het leerlingaantal gaat toenemen tot 12.972 respectievelijk 14.340 in 2025.

⁵⁶ Dit werd recent bevestigd door Oberon (februari 2010). Vooral van de autochtone VMBO-leerlingen trekt een zeer hoog percentage naar scholen in de omgeving (51%; circa 950 leerlingen); een sterke toename ten opzichte van enkele jaren geleden.

beheersen: het voorkomen van kosten voor uitbreiding van scholen, terwijl er ook sprake is van leegstand bij andere scholen.

Voor het VMBO was in 2002 de algemene maatstaf voor maximale omvang 1000 leerlingen. Voor het AVO was het eindbeeld per school ongeveer 1200 leerlingen en voor de twee Gymnasia circa 700 leerlingen per school.⁵⁷ Voor individuele scholen is het maximale leerlingaantal in de loop van de tijd bijgesteld, in onderling overleg tussen de gemeente en schoolbesturen. Voor het Meerstroom College (VMBO, nu: Centraal College) werd het maximale leerlingaantal eerst naar 900 en later naar 750 teruggebracht. Het Bonifatiuscollege (AVO) kreeg juist fiat om te groeien naar 1350 leerlingen.

De Taskforce adviseerde in 2009 voor het VMBO een maximale omvang te hanteren van 600 leerlingen; dit advies is overgenomen door de gemeenteraad. De daling van de feitelijke leerlingaantallen in het VMBO is daaraan vooraf gegaan. Het instrument van het maximum leerlingaantal heeft niet gewerkt om een gelijke verdeling over de scholen binnen de stadsgrenzen te bewerkstelligen. De leerlingenstromen gingen steeds meer over de stadsgrenzen heen en over de grenzen tussen de onderwijssegmenten heen (van VMBO naar AVO).

Wij constateren dat de maatschappelijke doelstelling van het Masterplan VO om de 'witte vlucht' te keren ("Utrechtse kinderen kiezen voor een school in Utrecht"; zie kader 4.1) niet is gehaald en dat dit tot gevolg heeft gehad dat de gemeente en de schoolbesturen het beoogde basisniveau van VO in de stad heeft moeten bijstellen. De Taskforce kijkt in zijn rapport kort terug op de maatregelen die de gemeente (en partners) nam(en) om de uitstroom uit de stad terug te dringen ("pogingen om leerlingen te behouden voor het Utrechtse onderwijs"): het Stratego-convenant met gemeenten en schoolbesturen in de regio, vernieuwende onderwijsconcepten (bijvoorbeeld bij Unic en het Amadeus College), vernieuwde huisvesting, etc. De Taskforce benoemt het uitblijvende succes wat betreft het keren van de uitstroom, maar gaat niet in op de faalfactoren in het gemeentelijk beleid en de samenwerking met de schoolbesturen. De oorzaken van de witte vlucht (waarom kiezen ouders en leerlingen voor VO buiten de stad?) zijn door de Taskforce onvoldoende in beeld gebracht. In 2002 werd deze vraag al door de schoolbesturen als een belangrijke te beantwoorden vraag geponeerd.⁵⁸

In 2009 en 2010 is de in- en uitstroom uit de stad cijfermatig beter in beeld gebracht en zijn de motieven van ouders bij schoolkeuze onderzocht. Ouders hechten belang aan veiligheid/thuis voelen, een prettige sfeer, goed onderwijs, aandacht voor het kind en doorgroeimogelijkheden. Ouders die een school buiten de stad kiezen hechten meer belang aan de pedagogische richting van de school, de sfeer en de aandacht voor

⁵⁷ Deloitte & Touche ICS Adviseurs i.o.v. gemeente Utrecht (januari 2002). *Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht. Kwaliteit in samenhang. Bijlage 3.*

⁵⁸ Deloitte & Touche ICS Adviseurs i.o.v. gemeente Utrecht (januari 2002). *Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht. Kwaliteit in samenhang. Bijlage 3, p9.*

zelfstandig werken. Bijna de helft van de ouders geeft de voorkeur aan een school met minder dan 25 procent allochtone leerlingen.⁵⁹

Dit geeft de verwachtingen van het VO-onderwijs van ouders aan, maar legt nog niet de 'verwachtingenkloof' bloot (de sterke en zwakke kanten van het Utrechtse VO-onderwijs).

DOELSTELLING C) KWALITATIEF GOED AANBOD VOOR ALLE KINDEREN IN DE STAD
Doelstelling c lijkt te gaan over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in de stad; in het raadsadvies Masterplan VO wordt deze doelstelling niet toegelicht. In bijlage 3 van het Masterplan VO, het document *Kwaliteit in samenhang*, komt deze doelstelling uitgebreid aan de orde. De kwaliteit van het onderwijs wordt in dat document onder meer als volgt ingevuld:

- ◆ Een evenwichtige spreiding van scholen.
- ◆ Een op elkaar afgestemd onderwijsaanbod.
- ◆ Kwalitatief hoogwaardige inrichting van het onderwijs in uitdagende leeromgevingen.
- ◆ Relevante en duurzame netwerken, etc.

Het gaat dus zowel om de VO-structuur als geheel (het VO-aanbod in de stad) als om de onderwijskwaliteit op de VO-scholen. Wij constateren dat de onderwijskwaliteit op de VO-scholen, na vaststelling van het Masterplan VO, geen expliciet aandachtspunt meer is geweest in de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad over het Masterplan VO. Het Masterplan is in de communicatie met de gemeenteraad verengd tot een onderwijshuisvestingsprogramma, met als belangrijkste vehikel de voorzieningenplanning. Formeel *is* de onderwijskwaliteit ook de primaire verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en heeft de gemeente alleen de verantwoordelijkheid voor huisvesting zorg te dragen. Daar kan tegenover gesteld worden dat goed onderwijs een succesfactor kan zijn voor een levensvatbare school. Als een school kwalitatief onder de maat presteert en/of als slecht bekend staat, kan deze leeglopen en zit de gemeente met een huisvestingsvraagstuk (leegstand en mogelijk een overvolle school elders). De partners (gemeente en schoolbesturen) zijn dus op elkaar aangewezen: de gemeente is afhankelijk van het schoolbestuur voor het garanderen van kwalitatief goed onderwijs en het schoolbestuur is (deels) afhankelijk van de gemeente voor goede huisvesting. Het is één van de positieve eigenschappen van het Masterplan dat de samenhang tussen onderwijskwaliteit en huisvesting wordt onderkend. Dit kan niet zonder meer worden losgelaten en dit lijkt op het punt van de onderwijskwaliteit op VO-scholen wel het geval te zijn geweest waar het gaat om de positie die de gemeente heeft ingenomen. De gemeente heeft lange tijd niet (op hoofdlijnen)⁶⁰ de vinger aan de pols van de schoolbesturen gehouden wat betreft de onderwijskwaliteit, in het kader van het Masterplan. Dat de gemeente dit zelf heeft beseft blijkt uit de oprichting in 2008 van de Taskforce Utrechts VMBO door de onderwijswethouder. De Taskforce heeft de integrale benadering van het VMBO door

⁵⁹ Oberon (februari 2010). *De staat van het Utrechtse onderwijs 2010*.

⁶⁰ De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit.

de partners weer op de kaart gezet. De Taskforce zet in haar advies 'het verbeteren van de kwaliteit binnen de scholen zelf' stevig aan (Aanvalslijn 1). Hier kunnen we uit opmaken dat de onderwijskwaliteit in de praktijk een verwaarloosd aspect van het Masterplan VO is geweest, vooral waar het gaat om het VMBO. De Onderwijsinspectie beoordeelde het onderwijs op de brede VMBO-scholen tot 2010 nog (overwegend) als zwak tot zeer zwak.⁶¹ De AVO-scholen en het speciaal onderwijs beoordeelt de Onderwijsinspectie als (tenminste) voldoende.⁶²

DOELSTELLING D) KWALITEIT ONDERWIJSHUISVESTING

De doelstelling over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting heeft twee kanten: ten eerste het achterstallig onderhoud aan schoolgebouwen en ten tweede het aanpassen van schoolgebouwen aan onderwijskundige vernieuwing. Wij constateren dat de twee kanten van de doelstelling beide onvoldoende concreet en controleerbaar zijn gemaakt in het Masterplan VO. De gemeente had bij aanvang van het Masterplan VO geen precies beeld van het achterstallig onderhoud en op welke punten de gebouwen ongeschikt zouden zijn voor modern onderwijs (zie hoofdstuk 3). In 2002 is er wel een voorzieningenplanning opgesteld op basis van een locatiestudie, maar de opgave is niet tot uitdrukking gebracht in indicatoren voor de onderhoudstoestand en voor de functionele staat van gebouwen. De planning geeft voor elke voorziening de aard van de ingreep weer, de beoogde investering en wanneer de vernieuwde voorziening wordt opgeleverd (zie tabel 4.2). Zoals gezegd is de voorzieningenplanning in 2005 aangepast naar aanleiding van het advies van Aveco de Bondt en in 2009 naar aanleiding van het advies van de Taskforce Utrechts VMBO.

Naast de tweeledige doelstelling (onderhoudstaat en functionaliteit schoolgebouwen) ligt aan het Masterplan VO de veronderstelling ten grondslag dat kwalitatief goede onderwijshuisvesting, en een verbeterd imago van het Utrechtse VO als gevolg daarvan, een bijdrage kan leveren aan het keren van de 'witte vlucht'. Bovendien wilden de gemeente en de schoolbesturen het VMBO, destijds een nieuwe ontwikkeling, goed gestalte geven in Utrecht (prioriteit 1; zie kader 4.1). Deze veronderstelling en prioriteit zijn geconcretiseerd, door de VMBO-scholen vóór in de (voorzieningen-)planning op te nemen: het Vaderrijn College, het Meerstroom College en in minder mate de fusiescholen Utrecht Zuid College en Delta College, nu samen het Globe College.

Over de uitvoering van de voorzieningenplanning 2002 constateren wij dat een aantal projecten zijn gerealiseerd zoals bedoeld in 2002 en dat voor de meeste projecten de plannen zijn gewijzigd (zie realisatie Voorzieningenplanning in tabel 4.7). Wijzigingen zijn op initiatief van het schoolbestuur tot stand gekomen en/of op initiatief van de gemeente omdat zij andere oplossingen vond voor huisvestingsvraagstukken,

⁶¹ Inspectierapporten over respectievelijk Globe College ("zeer zwak" in 2008); Centraal College ("zeer zwak" in 2008 en "zwak" in 2009); Vader Rijn College ("zwak" in 2009). Eind 2010 staan er geen Utrechtse VMBO's meer op de lijst van zeer zwakke scholen; de Inspectie oordeelt dat de VMBO's zich positief ontwikkelen.

⁶² Oberon (februari 2010). *De Staat van het Utrechtse onderwijs 2010*.

bijvoorbeeld op aangeven van Aveco de Bondt en de Taskforce. Ook zijn er enkele nieuwe projecten aan de voorzieningenplanning toegevoegd.

Tabel 4.7 Realisatie voorzieningenplanning Masterplan VO (stand 2010)

Projecten 2002	Beoogde Oplevering	Gerealiseerd	Wijzigingen t.o.v. 2002
ISK 1 naar Thorbecke College (Vervangende nieuwbouw)	2004	2004	-
Vaderrijn College (Aanpassing en uitbreiding)	2004	2004	-
Bonifatius College (Fase 1 Renovatie/aanpassing)	2004	2004/2006	Gecombineerd met fase 2.
Christelijk Gymnasium, Diaconessenstraat (uitbreiding en renovatie)	2004	2007	Plan gewijzigd: Diaconessenstraat als nevenvestiging; Voormalig De Bruijne als hoofdvesting.
Meerstream (Later: Centraal College; verbouw en nieuwbouw)	2005	Niet bekend	Plan gewijzigd: fusie met Vaderrijn College. Tijdelijke huisvesting op Europalaan en Van Lieflandlaan. Verbouwplan is nog in ontwikkeling.
Wim Sonneveldschool (SVO) (Verhuizing naar Meerstream)	2005	2009	Plan gewijzigd: onder gebracht bij De Utrechtse School (Oudenoord)
Vliegthart (Renovatie)	?		Plan gewijzigd: verplaatsing naar Thorbecke College
ISK 2 naar een ROC * (Verhuizen naar ROC gebouw)	2006	-	Vervallen
Blaucapel (nu: Gerrit Rietveld College; Ingrijpende renovatie)	2006	2013	Plan gewijzigd: nieuwbouw met gebiedsontwikkeling. Besluitvorming afgerond.
De Klop (Verhuizen naar Blaucapel)	2005	2005	De fusie met Blaucapel College is gerealiseerd in 2005
De Passie (Evt. uitbreiding)	Evt. 2006	Nee	Geen ontwikkelingen
Utrecht Zuid College / Delta College (nu: Globe College / Nieuw welgelegen. Renovatie en aanpassing of nieuwbouw)	2008	2009	Nieuwbouw: Multifunctionele Accommodatie Nieuw Welgelegen
Nieuwe school Utrecht West: De Bruijne (Vervangende nieuwbouw in Leidsche Rijn)**	2007	2009	2004: tijdelijke huisvesting voor het Amadeus College in Leidsche Rijn, 2009: oplevering Cultuurcampus met vervangende nieuwbouw voor het Amadeus College.
Bonifacius (Fase 2 Uitbreiding)	2008	2006	Gecombineerd met fase 1.
Stedelijk Gymnasium (Ingrijpend onderhoud en uitbreiding)	2008	2010	Plan gewijzigd: Verhuizing naar nieuwbouw locatie Meerstream-college (nu: Centraal College)

Christelijk gymnasium Oudegracht (Aanpassing)	2010	2007	Plan gewijzigd: Voormalig De Bruyne als hoofdvestiging
Gregorius College (Renovatie, aanpassing en uitbreiding)	2009	2008	Plan gewijzigd: schoolbestuur stoot één pand af en financiert aanpassing en uitbreiding hoofdpand grotendeels zelf
Nieuwe projecten	Beoogde Oplevering	Gerealiseerde Oplevering	Opmerking
Martijnschool (huisvesten bij het Globe College / Nieuw Welgelegen)	2008	2009	Speciaal Voortgezet Onderwijs
Unic (Nieuwbouw)	2009	2010	Nieuwe school, in 2003 toegevoegd aan het Masterplan, vanaf 2006 als nieuwbouw
Kranenburgschool (Vervangende nieuwbouw en tijdelijke huisvesting)	2011	?	Speciaal Voortgezet Onderwijs
X11 (Aanpassing)	2006	2006	-
Vaderrijn College (Ingrijpende renovatie en aanpassing)	2012	?	Fusieschool Trajectum College in Noord (advies Taskforce)

* ISK = Internationale Schakelklassen.

** De nieuwbouw in Leidsche Rijn wordt niet gefinancierd uit het Masterplan VO maar uit het 'Referentiekader Leidsche Rijn'.

Enkele projecten zijn flink vertraagd. De meest vertraagde projecten zijn het Christelijk Gymnasium, het Meerstroom College (nu: Centraal College, later het Trajectum College in Noord) en College Blaucapel (nu: Gerrit Rietveld College). Het Centraal College en het Gerrit Rietveld College zijn beide door de gemeente aangemerkt als kwetsbare scholen en prioriteitsprojecten. Een nieuw gebouw zou volgens de gemeente een bijdrage kunnen leveren aan de levensvatbaarheid van de school en het keren van de 'witte vlucht'. Wij gaan in op de oorzaken van de vertraging van de projecten Centraal College en Gerrit Rietveld College in de casusbeschrijvingen (zie bijlage 1).

Op basis van de gerealiseerde voorzieningenplanning en de casusbeschrijving Centraal College constateren wij dat prioriteit 1 'Versterken van het VMBO-onderwijs' wat betreft de huisvestingskant deels is gerealiseerd. Het Vaderrijn College is aangepast en de fusieschool Utrecht Zuid College / Delta College (nu: Globe College) heeft een nieuw gebouw gekregen (Nieuw Welgelegen). Het Centraal College daarentegen is na aanvang van het Masterplan VO in 2002 een verwaarloosde school gebleven wat betreft de huisvestings situatie. Het valt niet uit te sluiten dat daaruit voor een deel de terugval van het leerlingaantal (en waarschijnlijk een deel van de 'witte vlucht' uit Utrecht) kan worden verklaard.

Hoewel de voorzieningenplanning grotendeels is en wordt gerealiseerd, al dan niet precies als in 2002 was vastgesteld, is voor de gemeente niet duidelijk wat de (onderhouds-)opgave voor de toekomst is. De gemeente houdt niet bij wat de resultaten van de investeringen zijn in termen van onderwijscapaciteit (aanbod), onderhouds- en functioneel niveau. Dit zou wel nuttig zijn om een indicatieve meerjareninvesteringsplanning op te kunnen stellen voor na afronding van het Masterplan VO.

4.3.3 FINANCIËN MASTERPLAN VO

Het budget van het Masterplan VO ligt anno 2010 ruim boven het aanvankelijk geraamde bedrag (van EUR 64,2 miljoen naar EUR 91,1 miljoen; +42%; zie tabel 4.8). In totaal is er in de periode 2002-2010 EUR 55,3 miljoen aan kosten bijgekomen en is er EUR 28,4 aan kosten vanaf gegaan ten opzichte van de oorspronkelijke voorzieningenplanning. De bijkomende kosten worden voornamelijk veroorzaakt door nieuwe (nieuwbouw-)projecten (Unic, Gerrit Rietveld College, Centraal College, Trajectum College), tegenvallende aanbestedingsresultaten, kosten van tijdelijke huisvesting en onvoorziene kosten. Voor de nieuwbouwprojecten blijken de aanvankelijke reserveringen steeds te laag ingeschat (Globe College; Centraal College; Gerrit Rietveld College). Dat kosten niet gemaakt zijn is veroorzaakt door het afzien van nieuwbouw, aanpassingen of renovaties, omdat ze niet nodig waren (De Passie; ISK2) of omdat een andere oplossing werd gevonden (bijvoorbeeld: Christelijk Gymnasium naar De Bruijne; Gregorius College).

Tabel 4.8 Totaal geraamde uitgaven en dekking Masterplan VO 2002-2009 (miljoen EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Geraamde uitgaven	64,2	63,9	66,1	53,5	61,7	68,0	82,6	91,1
Dekking	35,4	33,5	28,1	33,7	50,1	57,2	71,7	81,3
Raming opbrengt vrijvallende locaties	14,4	14,4	12,0	12,0	11,6	10,8	10,9	10,9
Ongedekt	14,4	16,0	26,0	7,8	0	0	0	-1,1*

Bron: Masterplan VO (2002) en de Voortgangsrapportages 2003-2010. Exclusief VO-voorzieningen in Leidsche Rijn.

* Dit is een positief saldo.

4.3.4 PLANNING MASTERPLAN VO

De uitvoering van de voorzieningenplanning van het Masterplan VO duurt langer dan voorzien. In 2002 was de laatste investering gepland voor 2008 (oplevering van het gebouw in 2010). Nu lijken de laatste lopende projecten op z'n vroegst in 2012 te kunnen worden opgeleverd (de gewijzigde plannen voor Vaderrijn College en Centraal

College: Trajectum College in Noord). De oplevering van het Gerrit Rietveld College staat gepland voor eind 2013.

4.3.5 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad is over het algemeen goed op de hoogte gehouden van de voortgang en wijzigingen in de voorzieningenplanning. De raad is goed geïnformeerd over de vragen "Wat gaat de gemeente doen?" en "Wat heeft de gemeente gedaan en wat (nog) niet?" (beoogde en gerealiseerde prestaties, oftewel: de projecten). De voortgangsrapportages van het college gaan onvoldoende in op de vraag "Wat hebben we bereikt?". Zetten we de verstrekte informatie aan de gemeente raad af tegen de doelstellingen van het Masterplan, dan ontstaat het volgende beeld (zie tabel 4.9).

Tabel 4.9 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Doelstellingen Masterplan VO	Informatievoorziening in de voortgangsrapportages
<i>Maatschappelijke doelstellingen: Wat wil de gemeente maatschappelijk bereiken met betere onderwijshuisvesting?</i>	
"Prioriteit 1: Versterken van het VMBO-onderwijs"	De voortgangsrapportages bevatten wel informatie over de huisvesting van het VMBO in Utrecht (voorzieningenplanning), maar geen informatie over 'de staat van het VMBO in Utrecht'.
"Verlaging van het aantal drop-outs"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de ontwikkeling van drop-out.
"Goede aansluiting van het VMBO en het MBO (ROC's) en het bedrijfsleven"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de aansluiting van het VMBO, het MBO en het bedrijfsleven.
"Vraag en aanbod in het VO op elkaar afstemmen; terugdringen aanbodspunten in het AVO-segment"	De voortgangsrapportages bevatten wel informatie over de realisatie van de voorzieningenplanning, maar een totaaloverzicht van vraag en aanbod ontbreekt.
"Voorzieningen zijn toegankelijk en bereikbaar"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen.
"De profilering van VO-scholen in relatie tot elkaar"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over profilering van het VO ten opzichte van elkaar.
"Voortgezet Speciaal Onderwijs integreren met het VMBO"	De voortgangsrapportages bevatten beperkte informatie over de integratie van VSO en VMBO.
"Een aantrekkelijk voorzieningenaanbod, zodat Utrechtse kinderen voor een school in Utrecht kiezen". "Het keren van de 'witte vlucht'; het terugdringen van de uitstroom van leerlingen uit de stad"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de aantrekkelijkheid van het voorzieningenaanbod. Uitstroom uit de stad wordt steeds als zorgpunt geformuleerd, maar wordt niet periodiek in beeld gebracht in de voortgangsrapportages.

"Gegarandeerde onderwijskundige kwaliteit, in samenhang ontwikkeld en aangeboden"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over onderwijskundige kwaliteit of hoe de gemeente daarop zicht houdt en hoe zij tot een oordeel daarover komt.
Doelstellingen onderwijshuisvesting: Wat wil de gemeente bereiken op het gebied van onderwijshuisvesting?	
a) Een goede (betere) geografische spreiding van scholen over de stad.	De voortgangsrapportages bevatten geen totaaloverzichten van spreiding van scholen over de stad.
b) Een levensvatbare omvang van scholen; planning van leerlingenstromen. Het aantal scholen moet dalen.	De afdeling Bestuursinformatie stelt jaarlijks een prognose op van leerlingaantallen per school. De conclusies uit deze rapportage komen niet terug in de voortgangsrapportages. In de voortgangsrapportage wordt niet gerapporteerd over de leerlingenstromen en de (benutte) capaciteit van scholen.
c) Kwalitatief goed aanbod voor alle kinderen in de stad.	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de kwaliteit van het onderwijs in de stad.
d) Kwalitatief goede huisvesting voor scholen, passend bij onderwijskundige vereisten.	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de ontwikkeling van de bouwtechnische en functionele staat van het scholenbestand.
Prestaties: Wat gaat de gemeente doen om betere onderwijshuisvesting te bereiken?	
Afspraken over fusies tussen gemeente en schoolbesturen.	De voortgangsrapportages bevatten wel informatie over beoogde en gerealiseerde fusies.
Voorzieningenplanning onderwijshuisvesting.	De voortgangsrapportages bevatten wel informatie over gerealiseerde en vertraagde projecten en knelpunten. Jaarlijks wordt een aangepaste planning en budget door de raad vastgesteld.
Afspraken over leerlingenstromen.	De voortgangsrapportages bevatten sporadisch informatie over leerlingenstromen en de mate waarin de gemeente erin slaagt deze te beïnvloeden.

De raad heeft bij iedere voortgangsrapportage een overzicht gekregen van de planning en financiën: investeringen per schoolgebouw per jaar. Over de voortgang van de realisatie van de voorzieningenplanning is de raad goed op de hoogte gehouden. De relatie met de programmabegroting, waarin het bedrag staat dat de gemeenteraad goedkeurt, is niet duidelijk gemaakt in de voortgangsrapportages. Hierdoor is voor de raad niet duidelijk hoe het bedrag dat hij jaarlijks beschikbaar stelt voor onderwijshuisvesting zich verhoudt tot de reserveringen voor het Masterplan VO. Andersom is de onderbouwing van het budget dat de raad beschikbaar stelt in de Programmabegroting minimaal toegelicht.

4.4 TOELICHTING BIJ MASTERPLAN PO & (V)SO

4.4.1 INHOUDELIJKE DOELSTELLINGEN MASTERPLAN PO & (V)SO

De gemeente en de schoolbesturen hebben samen een drietal maatschappelijke aandachtspunten geformuleerd voor het PO en (V)SO. Deze aandachtspunten zijn door de gemeente vertaald naar uitgangspunten voor onderwijshuisvesting (zie kader 4.10).

Kader 4.10 Maatschappelijke aandachtspunten en uitgangspunten voor onderwijshuisvesting

1. Diversiteit, ontmoeting, emancipatie en integratie

Om recht te doen aan de diversiteit van de bevolking moet de stad beschikken over een breed en divers onderwijsaanbod, zowel onderwijskundig als levensbeschouwelijk. Leerlingen zijn een afspiegeling van de kinderen in de wijk waar de school staat. Kinderen met een handicap moeten terecht kunnen op een geïndiceerde school.

De concrete uitgangspunten voor onderwijshuisvesting zijn:

- Een breed en divers onderwijsaanbod op wijk- en stedelijk niveau.
- Waar mogelijk realisatie van voorschoolgroepen.
- Goede bereikbaarheid van speciaal basisonderwijs door spreiding.
- Voldoende capaciteit voor voorzieningen voor het speciaal onderwijs.
- Optimale realisatie van voorzieningen voor het speciaal onderwijs.

2. De school in de wijk

Kinderen in de basisschoolleeftijd moeten zoveel mogelijk in hun eigen wijk naar school kunnen gaan. Scholen vervullen in de wijk vaak meer dan alleen een onderwijsfunctie. Een nieuw schoolgebouw kan een stevige impuls betekenen voor het leefklimaat en de sociale cohesie in een stadsvernieuwingsbuurt.

De concrete uitgangspunten voor onderwijshuisvesting zijn:

- Bij nieuwbouw wordt, waar mogelijk en zinvol, uitgegaan van een unilocatie.
- Nieuwbouw, waar zinvol en haalbaar, in de vorm van een multifunctionele accommodatie.

3. De maatschappij in de school

Scholen moeten zowel in bouwtechnische zin als in functioneel opzicht voldoen aan de eisen. Het gebouw moet voldoende ruimte bieden om te werken in kleine groepen en het werken met computers mogelijk maken. Ook zijn adequate ruimtes voor sport en bewegen van belang. Tenslotte moeten kinderen zich veilig voelen in de klas, op het schoolplein en op weg naar school.

De concrete uitgangspunten voor onderwijshuisvesting zijn:

- Scholen beschikken over schoolpleinen die voldoende ruim zijn, medegebruik van de pleinen wordt gestimuleerd en gymzalen voldoen aan de verordening.
- Elk schoolgebouw is voorzien van een in pandig speellokaal.

Bron: Notitie *Masterplan PO en (V)SO gemeente Utrecht 2007-2014*

De maatschappelijke aandachtspunten en uitgangspunten vormen volgens het college de basis van de voorzieningenplanning in het Masterplan PO & (V)SO. De precieze relatie tussen de aandachtspunten en uitgangspunten en de voorzieningenplanning is niet duidelijk; de doorvertaling naar de voorzieningenplanning is niet transparant. De uitgangspunten zijn ook niet allemaal voldoende concreet en controleerbaar geformuleerd. Het uitgangspunt 'elk schoolgebouw is voorzien van een in pandig speellokaal' is duidelijk. Maar voor welk deel van het schoolgebouwenbestand de

gemeente een multifunctionele accommodatie of voorschoolgroepen ambieert is niet benoemd.

Naast deze maatschappelijke aandachtspunten en uitgangspunten heeft de gemeente een inhoudelijke doelstelling voor het Masterplan PO & (V)SO geformuleerd. Deze doelstelling luidt: "De stad beschikt eind 2014 voor komende generaties over adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting". 'Adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting' wordt door de gemeente vertaald als:⁶³

- a) bouwtechnisch goed onderhouden voorzieningen;
- b) die in functioneel opzicht voldoen aan de actuele onderwijskundige eisen;
- c) en liefst ook zijn toegerust voor ontwikkelingen als voor- en vroegschoolse educatie en forum.

4.4.2 UITWERKING DOELSTELLINGEN MASTERPLAN PO & (V)SO EN RESULTATEN

Hieronder gaan wij in op de uitwerking van de doelstelling over "adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting" in geconcretiseerde beoogde resultaten (subdoelen a-c) en de mate waarin deze zijn bereikt (stand 2009).⁶⁴

Het college heeft de doelstelling a-c niet verder geconcretiseerd. Het is daardoor niet duidelijk wat het college verstaat onder bijvoorbeeld 'technisch goed onderhouden' voorzieningen of gebouwen die in 'functioneel opzicht voldoen aan de actuele onderwijskundige eisen'. Daarnaast is de doelstelling ook niet gekwantificeerd en daardoor onvoldoende controleerbaar. Geldt de doelstelling voor alle schoolgebouwen of voor een deel? Heeft het college bijvoorbeeld de ambitie om alle schoolgebouwen toe te rusten op voor- en vroegschoolse educatie (VVE)? En wat betekent het eigenlijk als schoolgebouwen toegerust moeten zijn voor VVE en forum? Hoe vertaalt zich deze ambitie in de stenen van een schoolgebouw? Met andere woorden: hoe verwacht de gemeente dat de voorzieningenplanning bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling?

DOELSTELLING A) SCHOOLGEBOUWEN ZIJN BOUWTECHNISCH GOED ONDERHOUDEN
In het Masterplan PO & (V)SO is opgenomen welke ingrepen de gebouwen krijgen in de periode 2007-2014 om de technische staat van de gebouwen op peil te brengen. De beoogde technische staat van de gebouwen is, zoals eerder geconstateerd, door het college niet geconcretiseerd. We kunnen dan ook geen uitspraak doen over de mate waarin de schoolgebouwen na de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO bouwtechnisch in goede staat zijn. Wel kunnen we een uitspraak doen over de voortgang van de uitvoering van de ingrepen die in het Masterplan zijn opgenomen (zie tabel 4.11). Deze ingrepen zijn: vervangende nieuwbouw, renovatie, uitbreiding en onderhoud en/of onderwijskundige vernieuwing. Wij constateren dat een deel van de

⁶³ Gemeente Utrecht (2005). *Uitgangspunten voor programmering in het kader van het Masterplan PO en (V)SO gemeente Utrecht 2007-2014*.

⁶⁴ Het Masterplan heeft een looptijd van 2007 tot en met 2014. Omdat het Masterplan nog niet volledig is uitgevoerd richten we ons in ons oordeel op tussentijdse resultaten van de inhoudelijke doelstelling.

ingrepen die voor de periode 2007-2009 stonden gepland is uitgevoerd. In paragraaf 4.4.3. gaan we verder in op de voortgang van de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO.

Tabel 4.11 Voortgang uitvoering Masterplan PO & (V)SO

	(Vervangende) nieuwbouw	Renovatie	Uitbreiding	Onderhoud en/of onderwijskundige vernieuwing
Totaal aantal scholen (2007-2014)	28 scholen	9 scholen	26 scholen	39 scholen
Oplevering gepland in 2007-2009	3 scholen	7 scholen	6 scholen	geen gegevens
Opgeleverd 2007-2009	geen	3 scholen	4 scholen	geen gegevens

Bron: Masterplan PO en (V)SO, bijlage 1B *programma 2007-2014* en de voortgangsrapportages 2007-2009.

DOELSTELLING B) SCHOOLGEBOUWEN VOLDOEN IN FUNCTIONEEL OPZICHT AAN DE ACTUELE ONDERWIJSKUNDIGE EISEN

Het college verstaat onder functionele (mis)match: *'de huisvesting van een school sluit (niet) aan bij het onderwijsconcept dat een school hanteert'*. Formeel is de functionaliteit van een schoolgebouw een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Daarnaast is het mogelijk dat door rijksbeleid aanpassingen aan schoolgebouwen nodig zijn, ook wel onderwijskundige vernieuwing genoemd. Dit was het geval in 2003. In dat jaar werden landelijk nieuwe normen bepaald voor oppervlaktes van scholen. De extra vierkante meters maakten het mogelijk voor schoolbesturen om hun schoolgebouwen voor meer functies in te richten dan voorheen.

Uit de interviews die met de schoolbesturen zijn gehouden ter onderbouwing van het Masterplan PO & (V)SO is naar voren gekomen dat onder de schoolbesturen in Utrecht de meeste behoefte is aan de volgende functionele aanpassingen:

- ◆ Het realiseren van meer kleinere groepsruimte(n).
- ◆ Het bouwen van een werkkamer voor de interne begeleider of remedial teacher.
- ◆ Het maken van een werkruimte voor leraren.
- ◆ Het scheppen van extra werkplekken voor het werken met de computer.⁶⁵

In het Masterplan PO & (V)SO zijn deze scholen opgenomen in het voorzieningenprogramma onder het kopje 'onderwijskundige vernieuwing'. In totaal

⁶⁵ Gemeente Utrecht (2005). *Schoolbesturen over schoolgebouwen. Resultaten interviews met Utrechtse schoolbesturen in het kader van de voorbereidingen voor een Masterplan Primair Onderwijs en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs.*

komen 28 scholen in aanmerking voor functionele aanpassingen aan het schoolgebouw (meer m²) in het kader van onderwijskundige vernieuwing.⁶⁶ Over de voortgang van de uitvoering van deze projecten, evenals de planning en de kosten wordt niet gerapporteerd in de voortgangsrapportages. Het is hierdoor voor ons niet mogelijk om een uitspraak te doen over de resultaten van dit deel van de doelstelling.

De gemeente heeft zelf ook een aantal wensen. Het maatschappelijke aandachtspunt 'de maatschappij in de school' is geconcretiseerd met de volgende uitgangspunten. De gemeente wil graag dat:

1. Alle schoolgebouwen beschikken over een inpandig speellokaal.
2. Gymzalen voldoen aan de verordening.
3. Scholen beschikken over voldoende ruime speelpleinen waarvan het medegebruik wordt gestimuleerd.

Het college heeft in de eerste drie voortgangsrapportages Masterplan PO & (V)SO niet gerapporteerd over de uitvoering van de eerste twee uitgangspunten. Ook over de grootte van de schoolpleinen rapporteert het college niet. Wel wordt in de derde voortgangsrapportage melding gemaakt van het projectplan *Schoolpleinen voor de buurt*.⁶⁷ Dit projectplan is naar aanleiding van een raadsmotie opgesteld en behelst een aantal pilots op het gebied van sleutelbeheer en begeleid spelen op schoolpleinen.⁶⁸ Het college meldt in de meest recente voortgangsrapportage (2009) dat de uitvoering van het projectplan is vertraagd en dat gekeken wordt naar "een andere inzet van het budget".

Wij constateren dat voor het maatschappelijke aandachtspunt 'de maatschappij in de school' geen resultaatgegevens beschikbaar zijn.

DOELSTELLING C) SCHOOLGEBOUWEN ZIJN TOEGERUST VOOR ONTWIKKELINGEN ALS VOOR- EN VROEGSCHOOLSE EDUCATIE EN FORUM

Doelstelling c is een ambitie van de gemeente die in zekere zin los staat van onderhoudstechnische en functionele kwaliteit van schoolgebouwenbestand. Het zijn extra wensen die de gemeente wil realiseren met de inhaalslag in de kwaliteit van het gebouwenbestand, los van de wettelijke zorgplicht voor huisvesting van onderwijsvoorzieningen.

In de Utrechtse Onderwijsagenda 2006-2010 (2006) is de doelstelling voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) onder andere dat er in 2011 1350 'voorschoolplaatsen' voor peuters gerealiseerd zijn. De krachtwijken krijgen voorrang bij de uitbreiding van de voorschool. In 2011 moet in de krachtwijken een voorschoolplaats zijn voor elke

⁶⁶ Gemeente Utrecht (2007). *Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs* bijlage I bij toetsingscriteria Beleidsregel aanpassing als gevolg van onderwijskundige vernieuwing.

⁶⁷ Gemeente Utrecht (2009) *Nota Speelruimte Utrecht 2009 Geef jeugd de Ruimte*.

⁶⁸ Gemeenteraad Utrecht (31 mei 2007). Motie nr. M53.

peuter.⁶⁹ Wat deze doelstelling concreet betekent voor de huisvesting van de scholen, bijvoorbeeld het aantal benodigde extra lokalen voor de voorscholen, is door het college niet benoemd in het Masterplan PO & (V)SO. In de tweede voortgangsrapportage (2008) meldt het college dat er 10 extra lokalen nodig zijn om de doelstelling te realiseren, waarvan vijf in Overvecht, één in Hoograven en vier in Zuidwest. In de meest recente voortgangsrapportage (derde voortgangsrapportage, 2009) is voor het eerst in het programmaoverzicht opgenomen, bij welke projecten een extra ruimte voor VVE wordt gerealiseerd: in totaal 7 extra lokalen in Overvecht. De afweging op basis waarvan het college uiteindelijk tot dit aantal en deze wijk is gekomen wordt niet vermeldt in de voortgangsrapportage.

Ook voor de brede school (Forum) zijn in de Utrechtse Onderwijsagenda doelen geformuleerd. De gemeente Utrecht streeft naar handhaving van de bestaande brede scholen en een dekkend aanbod van brede scholen in de krachtwijken.⁷⁰ De brede school wordt in de Utrechtse Onderwijsagenda gepresenteerd als één van de instrumenten om de maatschappelijke doelstelling "*De school als spil in de wijk*" te realiseren. Dit is ook een maatschappelijke doelstelling in het Masterplan PO & V(SO). In het Masterplan wordt bij de uitwerking van deze doelstelling het bouwen in de vorm van multifunctionele accommodaties genoemd. Het Utrechtse beleid op het gebied van de brede school houdt overigens niet per definitie gezamenlijke huisvesting van school en (welzijns)instellingen (MFA) bij forumscholen in.

Wij constateren dat de extra wensen van de gemeente voor de schoolgebouwen (VVE en Forum) niet zijn geconcretiseerd en verankerd in de voorzieningenplanning.

Wij constateren dat met deze vertaling van de doelstelling "adequate en toekomstbestendige onderwijshuisvesting" in de subdoelen a-c de gemeente het onderdeel *toekomstbestendigheid* niet heeft uitgewerkt in uitgangspunten voor de huisvesting van het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs.

4.4.3 FINANCIËN MASTERPLAN PO & (V)SO

Het Masterplan PO & ((V)SO is voorzien van een programma waarin per schoolgebouw staat aangegeven welk bedrag in welk jaar geïnvesteerd moet worden. Ook is in het Masterplan een overzicht opgenomen van de geraamde uitgaven geclusterd per ingreep (vervangende nieuwbouw, onderhoud, etc.) en bijkomende uitgaven als programmamanagement en voorbereiding gebiedsontwikkeling. Daarnaast is de dekking van het Masterplan aangegeven. De herkomst van de beschikbare budgetten wordt daarbij toegelicht (zie kader 4.12).

⁶⁹ Gemeente Utrecht, Utrechtse Onderwijsveld en Utrechtse Welzijnsorganisaties (2008). *De Utrechtse Onderwijsagenda, voortgangsrapportage oktober 2008*.

⁷⁰ Gemeente Utrecht, Utrechtse Onderwijsveld en Utrechtse Welzijnsorganisaties (2008). *De Utrechtse Onderwijsagenda, voortgangsrapportage oktober 2008*.

Kader 4.12 Dekking Masterplan PO & (V)SO

De gemeente ontvangt sinds 1997 een niet geoormerkt budget voor onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds om de wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van scholen uit te voeren. De raad besluit ieder jaar met het vaststellen van de begroting welk budget zij beschikbaar stelt voor onderwijshuisvesting. Voor het Masterplan PO & (V)SO is dit een totaalbedrag van EUR 43.6 miljoen voor de periode 2007-2014.

Naast dit budget zijn ook andere budgetten aangewend om het Masterplan van dekking te voorzien. Bij de vaststelling van het Masterplan waren dit onder andere:

- Extra middelen kapitaalgoederen/sociale infrastructuur begrotingen 2006 en 2007.
- Exploitatiebudget onderwijshuisvesting.
- Collegeprogramma 2007.
- Reserve achterstallig onderhoud 2005.
- (Geraamde) opbrengsten vrijvallende locaties.
- Voorscholen/budget lokaal onderwijsbeleid.

Bron: *Masterplan PO & (V)SO* (2006).

Hieronder gaan wij in op de mate waarin het Masterplan PO en (V)SO tot uitvoering komt binnen het budget dat de raad beschikbaar heeft gesteld.

In de jaarlijkse voortgangsrapportages geeft het college een actualisatie van de geraamde uitgaven en de dekking. In tabel 4.13 zijn de geraamde uitgaven en de dekking weergegeven zoals opgenomen in het Masterplan (2006) en de voortgangsrapportages 1 tot en met 3 (2007 tot en met 2009). In het collegeprogramma 2010-2014 staat vermeld dat er middelen beschikbaar worden gesteld om het dekkingstekort (EUR 8.6 miljoen) van het Masterplan PO & en (V)SO op te lossen. In de financiële paragraaf van het collegeprogramma is een bedrag van EUR 502.000 opgenomen voor 2014. Dit is niet voldoende om het tekort op te lossen. DMO geeft aan dat het collegeprogramma voorziet in het oplossen van het volledige dekkingstekort van EUR 8.6 miljoen.

Tabel 4.13 Geraamde uitgaven en dekking Masterplan PO & (V)SO 2006-2009

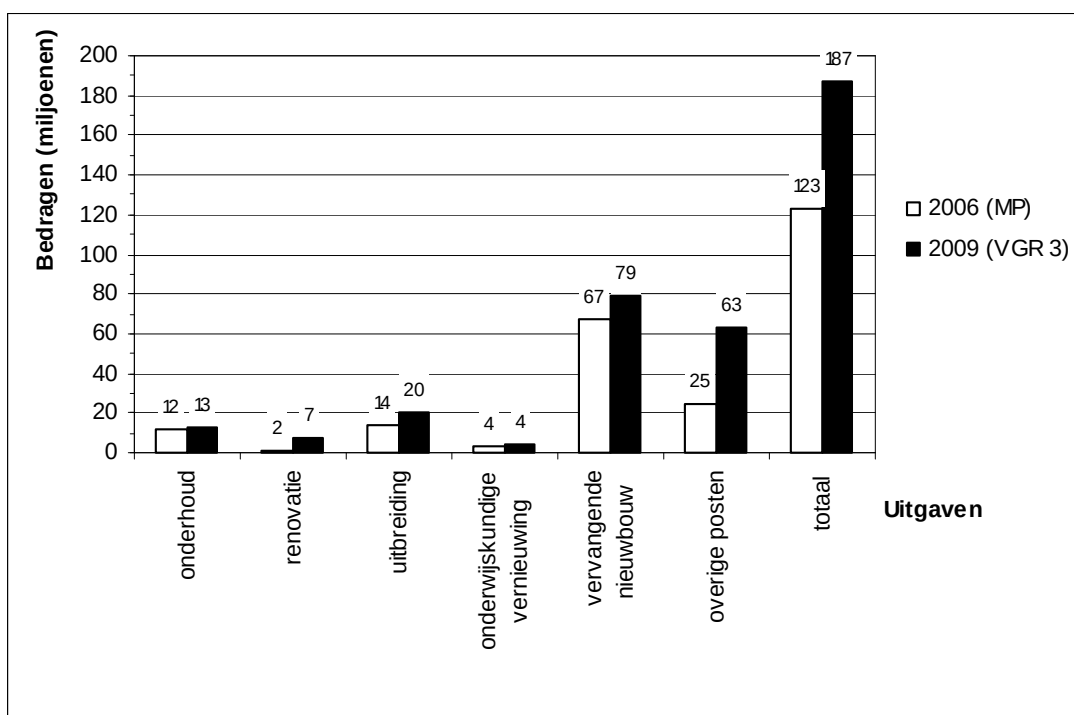
	2006	2007	2008	2009
Totaal begrote uitgaven (miljoen EUR)	122.6	137.2	175.4	186.9
Totaal beschikbaar (miljoen EUR)	112.3	126.7	164.2	178.3
Deel ongedekt (miljoen EUR)	10.3	10.5	11.2	8.6

Bron: *Masterplan PO & (V)SO* (2006) en voortgangsrapportages 2007-2009

De Rekenkamer constateert dat in drie jaar tijd het benodigde budget voor de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO is toegenomen met meer dan vijftig procent. In de voortgangsrapportages worden de jaarlijkse verhogingen van de budgetten toegelicht. In het eerste jaar van uitvoering zat de kostentoeename volgens het college vooral in de indexatie van de prijzen en een inhaalslag in het verstrekken van gebruikersvergunningen. Ook in 2008 wordt een (klein) deel van de toename van de geraamde uitgaven veroorzaakt door prijsindexatie. De grootste toenames zitten in kosten voor multifunctionele accommodaties, binnenmilieu, herschikking van VSO-scholen en vervangende nieuwbouw. In de meest recente voortgangsrapportage (2009)

meldt het college dat extra budget nodig is voor onder andere het oplossen van langlopende huisvestingsknelpunten van een aantal scholen, hogere onderzoekskosten voor multifunctionele accommodaties, toevoeging van projecten aan het Masterplan PO & (V)SO naar aanleiding van het advies van de Taskforce VMBO, ophoging van het budget voor een aantal projecten en extra formatie voor projectleiders onderwijshuisvesting binnen de gemeentelijke organisatie. In grafiek 4.14 is zichtbaar dat in de eerste drie jaar van de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO de grootste toename van kosten zat in hogere kosten van posten zoals hierboven genoemd ('vervangende nieuwbouw' en 'overige posten'⁷¹).

Grafiek 4.14 Geraamde uitgaven Masterplan PO & (V)SO 2006-2009 per ingreep



4.4.4 PLANNING MASTERPLAN PO & (V)SO

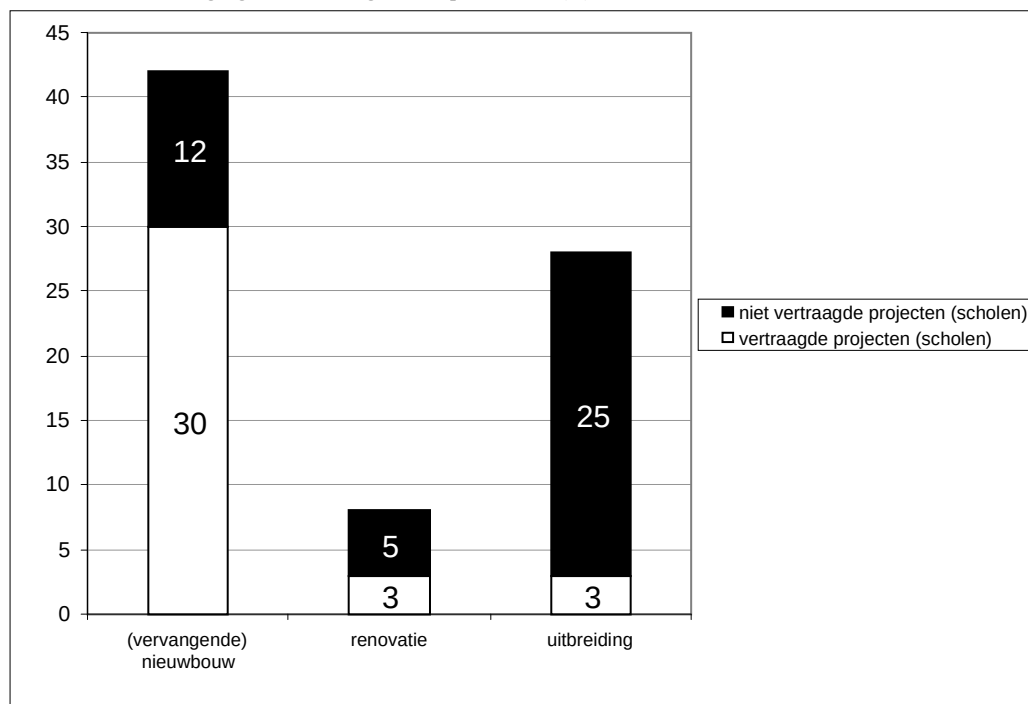
Het college trekt acht jaar uit voor de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO. In 2014 moeten de laatste projecten opgeleverd worden. Bij aanvang van het Masterplan werd de looptijd van acht jaar als "realistisch en haalbaar" geacht. Er is bij het opstellen van de planning en het bepalen van de volgorde van uitvoeren van de projecten geen uitvoeringsstrategie geformuleerd. De DMO bestempelt de planning uit 2006 van het Masterplan PO & (V)SO nu als 'wensplanning' en 'onrealistisch'.

Hieronder gaan wij in op de mate waarin het Masterplan PO en (V)SO wordt uitgevoerd binnen de gestelde termijn.

⁷¹ De post 'overige posten' bevat uitgaven voor onder andere binnenmilieu, gebruikersvergunningen, programmamanagement, (onderzoekskosten) multifunctionele accommodaties.

De Rekenkamer constateert dat een groot aantal projecten vertraging heeft opgelopen (zie grafiek 4.15)⁷². Met name de projecten waar (vervangende) nieuwbouw aan de orde is zijn vertraagd.

Grafiek 4.15 Vertraging in uitvoering Masterplan PO & (V)SO



Bron: Masterplan PO & (V)SO (2006) en de derde Voortgangsrapportage (2009)

In de derde voortgangsrapportage PO & (V)SO (2009) meldt het college dat de planontwikkeling en de uitvoering van het Masterplan moeizaam verlopen. Het college wijdt dit aan veranderende regelgeving, beleidsontwikkelingen en te lage normbudgetten.

Het college houdt vast aan de gestelde termijn voor uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO. Het college verwacht in 2014 alle projecten gerealiseerd te hebben. De veronderstelling daarbij is dat de tot nu toe opgelopen vertraging, voor in elk geval 20 projecten, wordt ingelopen met de versnellingsoperatie. De versnellingsoperatie houdt voornamelijk de inzet van extra ambtelijke capaciteit in en een efficiënter doorlopen van gemeentelijke procedures. De Rekenkamer plaatst vraagtekens bij deze veronderstelling van het college. De opgelopen vertraging heeft meerdere oorzaken dan die met de versnellingsoperatie kunnen worden weggenomen. Uit de tussenevaluatie

⁷² De grafiek is gebaseerd op de derde voortgangsrapportage (2009) en geeft de stand van zaken en planning d.d. januari 2010 weer. Vertraging is als volgt gedefinieerd: zowel de scholen die zijn opgeschoven in de planning als de scholen die niet volgens planning zijn opgeleverd zijn geteld als vertraagd project.

van het Masterplan PO & (V)SO blijkt bijvoorbeeld dat gebiedsontwikkeling een complicerende factor is bij het realiseren van projecten en de beschikbaarheid van tijdelijke huisvesting.⁷³ Wij signaleren het risico dat de planning niet wordt gehaald.

4.4.5 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE GEMEENTERAAD

Ook voor het Masterplan PO & (V)SO geldt dat de raad goed is geïnformeerd over de prestaties ("wat gaat de gemeente doen?" en "wat heeft de gemeente gedaan en wat (nog) niet?"). De voortgangsrapportages van het college gaan onvoldoende in op de resultaten van het Masterplan ("Wat hebben we bereikt?"). Zetten we de verstrekte informatie aan de gemeente raad af tegen de doelstellingen van het Masterplan, dan ontstaat het volgende beeld (zie tabel 4.16).

Tabel 4.16 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Doelstellingen Masterplan PO & (V)SO	Informatievoorziening in de voortgangsrapportages
<i>Maatschappelijke doelstellingen: Wat wil de gemeente maatschappelijk bereiken met betere onderwijshuisvesting?</i>	
"Een breed en divers onderwijsaanbod, zowel onderwijskundig als levensbeschouwelijk op wijk- en stedelijk niveau"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de spreiding van het onderwijsaanbod over de stad/de wijken.
"Leerlingen zijn een afspiegeling van de kinderen in de wijk waar de school staat"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de wijkpopulatie in relatie tot de schoolpopulatie.
"Kinderen met een handicap moeten terecht kunnen op een geïndiceerde school"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de capaciteit van de geïndiceerde scholen in relaties tot het aantal kinderen met een indicatie.
"Kinderen in de basisschoolleeftijd moeten zoveel mogelijk in hun eigen wijk naar school kunnen gaan"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de capaciteit van de scholen in relatie tot het aantal kinderen in de wijk.
"Schoolgebouwen moeten qua functionaliteit voldoen aan de eisen"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de functionaliteit van de schoolgebouwen.
"Kinderen moeten zich veilig kunnen voelen op school, het schoolplein en op weg naar school"	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over de veiligheid op en rond de scholen.
<i>Doelstellingen onderwijshuisvesting: Wat wil de gemeente bereiken op het gebied van onderwijshuisvesting?</i>	
a) Voorzieningen zijn bouwtechnisch goed onderhouden	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie (op hoofdlijnen) over de bouwtechnische staat van de schoolgebouwen.

⁷³ Pleiade Management en Consultancy i.o.v. gemeente Utrecht (februari 2010). *Tussentijdse evaluatie Masterplan PO en (V)SO*.

b) Schoolgebouwen voldoen in functioneel opzicht aan de actuele onderwijskundige eisen	De voortgangsrapportages bevatten geen informatie over (aantallen) in pandige speellokalen, gymzalen en schoolpleinen.
c) Schoolgebouwen zijn toegerust voor ontwikkelingen als voor- en vroegschoolse educatie en forum	De voortgangsrapportages bevatten beperkte informatie over VVE en geen informatie over forum.
Prestaties: <i>Wat gaat de gemeente doen om betere onderwijshuisvesting te bereiken?</i>	
Voorzieningenplanning onderwijshuisvesting	De voortgangsrapportages bevatten wel informatie over de voortgang van en knelpunten bij de uitvoering van de projecten met uitzondering van de ingrepen onderhoud- en of onderwijskundige vernieuwing. Jaarlijks wordt een aangepaste planning en budget door de raad vastgesteld.

De voortgangsrapportages bevatten (in geheime bijlagen) een actualisatie van de dekking van het Masterplan (dekkingsoverzicht), de kosten per ingreep en de overige kostenposten (programmaoverzicht). Het dekkingsoverzicht wordt onvoldoende toegelicht, bijvoorbeeld begrippen als 'gekapitaliseerde kapitaallasten', en de relatie met de Programmabegroting is niet helder.

In het programmaoverzicht zijn de investeringen voor de projecten uitgezet in de tijd (planning). Dit overzicht correspondeert deels niet met de toelichting op de voortgang van de projecten. Bovendien geeft het college niet duidelijk aan of de geplande investeringen (reserveringen) zijn gerealiseerd.

Wij constateren dat de informatie over financiën en planning onvoldoende helder is.

5 RISICOMANAGEMENT

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan wij in op het risicomanagement van de gemeente met betrekking tot de Masterplannen VO en PO & (V)SO. Een risicoanalyse geeft de gemeente inzicht in factoren die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de Masterplannen (bedreigingen voor de inhoudelijke doelstellingen, de planning en de toereikendheid van het budget). Het college kan op basis van de risicoanalyse passende maatregelen formuleren om de kans op de risico's te verminderen. De raad kan op basis van de risicoanalyse zonodig (andere) prioriteiten stellen in de uitvoering. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering kan daarmee worden verbeterd. Wij gingen na of het college een risicoanalyse heeft gemaakt en of beheersingsstrategieën zijn geformuleerd. In dit hoofdstuk beschrijven wij niet de knelpunten en risico's die wij zelf hebben geïdentificeerd; deze zijn verwerkt in de eerdere hoofdstukken.

Om tot een oordeel te komen over het risicomanagement met betrekking tot de Masterplannen en de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad, hanteerden wij de volgende beoordelingscriteria:

- ◆ De gemeente heeft de risico's voor Masterplannen geïnventariseerd en gewogen, voorafgaand aan de uitvoering van de Masterplannen. De gemeente heeft de risicoanalyse periodiek geactualiseerd.
- ◆ De risicoanalyse heeft betrekking op de bedreigingen voor de inhoudelijke doelstellingen, de planning en het budget van de Masterplannen.
- ◆ De gemeente heeft maatregelen geformuleerd om de risico's bij de uitvoering van de Masterplannen te beheersen.
- ◆ De gemeenteraad is tijdig op de hoogte gesteld van de belangrijkste risico's en de wijze waarop het college deze wil beheersen.

5.2 BEVINDINGEN

Over het risicomanagement van het college met betrekking tot het Masterplan VO en het Masterplan PO & (V)SO constateren wij het volgende:

- ◆ Het college heeft vóór aanvang van de Masterplannen VO en PO & (V)SO géén systematische risicoanalyse gemaakt met betrekking tot de inhoudelijke doelstellingen, de planning en de toereikendheid van het budget.
- ◆ In de jaarlijkse voortgangsrapportages van de Masterplannen VO en PO & (V)SO heeft het college wel aandacht voor risico's, maar een systematische risicoanalyse ontbreekt. Het college beschrijft hoofdzakelijk de financiële knelpunten die zich bij bepaalde projecten al hebben voorgedaan, maar wel nog steeds actueel zijn als risico voor andere projecten. Risico's met betrekking tot de planning en de inhoudelijke doelstellingen zijn nauwelijks benoemd. Informatie over de kans dat

een risico zich voordoet, wat de omvang van de gevolgen naar verwachting is en in hoeverre een risico beheersbaar is ontbreekt.

- ◆ Het college heeft voor veel risico's een maatregel benoemd en voor sommige niet. Niet alle maatregelen zijn adequaat, bijvoorbeeld: het knelpunt (en actuele risico) van de krappe normbedragen heeft het college wel nader geanalyseerd, maar geen voorstel gedaan aan de raad om het op te lossen.

5.3 TOELICHTING

5.3.1 RISICOANALYSE MASTERPLAN VO

Uit de documentenanalyse en de gesprekken die wij voerden blijkt dat het college vóór aanvang van de uitvoering van het Masterplan VO geen systematische risicoanalyse heeft uitgevoerd. Gedurende de uitvoering van het Masterplan VO zijn verscheidene risico's in beeld gekomen. Deze zijn door het college beschreven in de jaarlijkse voortgangsrapportages. In tabel 5.1 is een overzicht van de risico's opgenomen die door het college zijn geïdentificeerd.

Tabel 5.1 Risico's Masterplan VO benoemd door het college

Door het college geïdentificeerde risico's	Genoemd risico heeft volgens het college vooral impact op			
	Financiën	Planning	Inhoudelijke doelstellingen	Jaar waarin risico is geïdentificeerd
a. In de berekeningen is geen indexerings van de bedragen opgenomen.	x			2002
b. De calculatie is gebaseerd op sobere uitgangspunten en normbedragen van 2002	x			2002
c. Een toenemende stroom van leerlingen de stad uit/bouwen voor leegstand	x		x	2002, 2008-2009
d. Faseringsprobleem in de geplande uitgaven en moment van beschikbaar komen van dekkingsmiddelen	x			2003
e. De opbrengsten van de herontwikkeling van de vrijvallende locaties moeten nog worden gerealiseerd	x			2003-2009
f. Aanbestedingsprijzen kunnen fluctueren	x			2006-2009
g. Voor een deel van de (extra) kostenposten is geen budget opgenomen of is de hoogte nog onbekend	x			2006-2009

h.	In de planning is geen ruimte opgenomen voor tegenvallers	x			2007
i.	Bij diverse scholen zijn ruimtelijke inpassingen noodzakelijk die vragen om maatschappelijk draagvlak en juridische inpassingsmogelijkheden	niet getypeerd	niet getypeerd	niet getypeerd	2007-2009
j.	De normbedragen en budgetten zijn onvoldoende om te kunnen voldoen aan de eisen in het bouwbesluit en kwaliteitseisen van de gemeente Utrecht	x			2008-2009

Bronnen: Raadsadvies *Masterplan VO* 17 september 2002, bestuursadvies 30 mei 2002 en de voortgangsrapportages VO 1 (2003) tot en met 7 (2009)

In voorgaande tabel is weergegeven waar het genoemde risico volgens het college met name impact op heeft; de financiën, planning en/of de inhoudelijke doelstellingen van het Masterplan VO. Ook is in de tabel ook zichtbaar in welk jaar de risico's door het college zijn benoemd en aan de orde zijn (chronologisch geordend). Hieronder geven wij een nadere omschrijving van de risico's die het college heeft benoemd in de voortgangsrapportages.

FINANCIËLE ONDERBOUWING (RISICO'S A EN B)

In het Masterplan VO (2002) noemt het college twee financiële risico's: in de berekeningen is geen indexering opgenomen en de berekening is gebaseerd op een sobere calculatie op basis van de normbedragen van 2002.

UITSTROOM LEERLINGEN (RISICO C)

De toenemende stroom van leerlingen de stad uit wordt in het raadsadvies (2002) behorend bij Masterplan VO expliciet als risico benoemd. De vraag wordt opgeworpen of met de uitvoering van het Masterplan VO wordt gebouwd voor leegstand. Het risico heeft zowel een inhoudelijke component als een financiële component. De gemeente streeft naar een voorzieningenaanbod in het voortgezet onderwijs waarin vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd. Het doel is om zoveel mogelijk te voorkomen dat de gemeente nieuwe huisvesting moet realiseren voor overvolle scholen terwijl op andere locaties in Utrecht schoolgebouwen leegstaan. De planning van leerlingstromen is ook een manier om kosten te beheersen.

In de voortgangsrapportages wordt de uitstroom van leerlingen niet meer expliciet als risico benoemd. Wel wordt in de paragraaf 'relevante (beleids)ontwikkelingen' in vooral de zesde en zevende voortgangsrapportages de uitstroom van leerlingen besproken. Daarin worden de mogelijke gevolgen van het risico 'bouwen voor leegstand' niet besproken.

DEKKING (RISICO'S D, E EN H)

In 2003 noemt het college problemen in het beschikbaar komen van dekkingsmiddelen en de planning van uitgaven als financieel risico. Daarnaast benoemt het college nog

een aantal andere risico's voor de dekking van het Masterplan VO. In 2007 wordt duidelijk dat een aantal projecten is vertraagd. In de uitvoeringsplanning is geen ruimte gelaten voor het uitlopen van projecten. De financiële dekking van het Masterplan VO staat hierdoor onder druk, wordt in de vijfde voortgangsrapportage gemeld. De opbrengsten van de herontwikkeling van vrijvallende locaties zijn in de begroting van het Masterplan VO opgenomen. Deze opbrengsten moeten nog gerealiseerd worden waardoor de feitelijke hoogte van de opbrengsten onzeker blijft gedurende de hele uitvoering van het plan. Tegenvallende opbrengsten hebben direct consequenties voor de dekking van het Masterplan VO. Het college meldt in de meest recente voortgangsrapportage (2009) dat de dekking van het plan nog deels afhankelijk is van opbrengsten die nog gerealiseerd moeten worden.⁷⁴

FLUCTUERENDE AANBESTEDINGSPRIJZEN (RISICO F)

Het college meldt in 2006 en 2007 dat er sprake is van een gespannen aanbestedingsmarkt. De zesde voortgangsrapportage (2008) beschrijft de marktsituatie als onzeker. In de meest recente voortgangsrapportage (2009) lijkt het tij te zijn gekeerd onder invloed van de kredietcrisis. De marktsituatie wordt ingeschat als zeer gunstig voor aanbestedingen met een beperkt risico op tegenvallende prijzen. Het college analyseert het aanbestedingsrisico op een systematische wijze, in tegenstelling tot de andere risico's waar een systematische analyse achterwege is gebleven. In de programmabegrotingen van 2008 en 2009 (paragraaf 'weerstandsvormen') zijn onder andere de risicocategorie, de waarschijnlijkheid waarmee het risico optreedt en de verwachte omvang van het risico opgenomen (zie kader 5.2). In de programmabegroting van 2010 wordt het aanbestedingsrisico niet meer benoemd als risico.

Kader 5.2 Analyse aanbestedingsrisico's onderwijshuisvesting

Programmabegroting 2008

Risicocategorie: economisch/markt

Netto verwachte omvang: -6.8 miljoen incidenteel

Risicoscore: omvang 5 (> 5.000.000 EUR), waarschijnlijkheid 4 (groot)

Programmabegroting 2009

Risicocategorie: economisch/markt

Netto verwachte omvang: +/- 2.8 miljoen incidenteel

Risicoscore: omvang 4 (2.500.000 – 5.000.000 EUR), waarschijnlijkheid 4 (groot)

Minimale omvang: overschrijding van 10 %

Maximale omvang: overschrijding van 20 %

Programmabegroting 2010

In de programmabegroting 2010 is in de weerstandsparagraaf het aanbestedingsrisico niet als risico benoemd.

Het college maakt in de weerstandsparagraaf geen onderscheid tussen het primair en voortgezet onderwijs. De bovenstaande bedragen geven de totale omvang van beide Masterplannen weer.

⁷⁴ De bedragen staan in de vertrouwelijke bijlage van de voortgangsrapportage VO.

EXTRA KOSTENPOSTEN (RISICO G)

Gedurende de uitvoering blijkt dat een aantal kostenposten niet in de begroting van het Masterplan VO is opgenomen en dat bepaalde kosten deels nog onbekend zijn. Dit geldt voor onvoorziene uitgaven, verbetering van het binnenklimaat, diverse kwaliteitseisen die de gemeente Utrecht stelt op het gebied van duurzaam bouwen en stedenbouwkundige randvoorwaarden, tijdelijke huisvesting en de kosten voor de school voor Tijdelijke Opvang Vroegtijdig Schoolverlaters. Het college meldt in de voortgangsrapportages dat de genoemde risico's voornamelijk impact hebben op de financiën van het Masterplan VO. Overigens doet het risico's 'extra kosten voor het verbeteren van het binnenklimaat van de scholen' zich in de praktijk daadwerkelijk voor. In de meest recente voortgangsrapportage wordt het ook nog als risico voor de toekomst benoemd door het college. Daarbij wordt gewezen op het feit dat onduidelijk is wat de totale opgave is van de aanpassingen die noodzakelijk zijn voor het binnenklimaat van de schoolgebouwen. Ook is niet bekend hoeveel extra financiële middelen nodig zijn.

INPASSINGSRISICO'S (RISICO I)

Vanaf de vierde voortgangsrapportage (2006) wordt gesproken over 'inpassingsrisico's'. Bij een aantal projecten is ruimtelijke inpassing in het terrein rond het schoolgebouw noodzakelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nieuwbouw van UniC, die afhankelijk is van de verplaatsing van een speeltuin. Een deel van de ruimtelijke inpassingen vragen om maatschappelijk draagvlak (inspraakprocedures van bewoners) en juridische procedures zoals inpassing in het bestemmingsplan en artikel-19-procedures.⁷⁵ De projecten waar deze risico's zich voor kunnen doen worden in de voortgangsrapportages genoemd. Het college benoemt niet waar de inpassingsrisico's een risico voor vormen (budget, planning en/of inhoudelijke doelstellingen).

NORMBEDRAGEN (RISICO J)

In 2008 geeft het college voor het eerst aan dat het budget dat beschikbaar is voor het Masterplan VO niet voldoende is om te voldoen aan de prestatie-eisen die zijn opgenomen in het bouwbesluit (zie hoofdstuk 2, kader 2.2). Daarnaast is het budget ook onvoldoende om te kunnen voldoen aan de Utrechtse kwaliteitseisen met betrekking tot duurzaam bouwen, binnenklimaat en stedenbouwkundige randvoorwaarden, aldus de zesde voortgangsrapportage. Het college meldt dat er een onderzoek wordt uitgevoerd naar de normkosten. In de derde voortgangsrapportage (2009) meldt het college dat uit het normkostenonderzoek blijkt dat budgetten die zijn vastgesteld op basis van de normbedragen niet toereikend zijn om de onderwijshuisvestingprojecten mee te bekostigen. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.4.2) hebben we geconstateerd dat het budget van het Masterplan VO anno 2010 ruim boven het aanvankelijk geraamde bedrag ligt. Het college meldt niet in welke mate de ontoereikende normkosten oorzaak zijn van de

⁷⁵ Op basis van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan het college van burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan.

verhoging van het budget voor het Masterplan VO of wat concrete consequenties van de ontoereikende normkosten zijn voor de projecten.

De Rekenkamer constateert dat het college vooral risico's benoemt die betrekking hebben op het budget van het Masterplan VO, met uitzondering van het risico op het bouwen voor leegstand. De risico's voor het budget, de planning en inhoudelijke doelstellingen hebben in de praktijk een grote onderlinge samenhang. Het college hanteert een eenzijdige benadering in haar risico-inventarisatie door hoofdzakelijk de financiële situatie van het Masterplan VO als risicocategorie te hanteren.

De Rekenkamer constateert daarnaast dat het college weliswaar een aantal risico's benoemt maar deze niet op een systematische wijze analyseert en volgt. Zo geeft het college wel aan dat het een risico voor het budget betreft maar niet hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet, wat de omvang van de gevolgen naar verwachting is en in hoeverre het risico beheersbaar is.

Ook benoemt het college een aantal factoren (onder andere extra kosten binnenklimaat, ontoereikende normbedragen) als risico terwijl deze zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Kortom: een systematische analyse van de risico's ontbreekt. Dit vormt een belemmering voor het adequaat beheersen van risico's.

5.3.2 RISICOBEBEERSING MASTERPLAN VO

Het college heeft bij aanvang en tijdens de uitvoering van het Masterplan VO een aantal maatregelen geformuleerd om de gesignaleerde risico's te beheersen. In tabel 5.3 is een overzicht opgenomen van de maatregelen die het college genomen heeft om de risico's te beheersen. De maatregelen die zijn opgenomen in de tabel zijn uit de voortgangsrapportages, het raadsvoorstel behorend bij het Masterplan VO en programmabegrotingen gedestilleerd. In de tabel is ook weergegeven waar de maatregel impact op heeft volgens het college: de financiën, planning en/of de inhoudelijke doelstellingen en in welk jaar de maatregelen zijn getroffen.

Tabel 5.3 Risicobebeersing Masterplan VO

Door het college geformuleerde beheersingsmaatregel	Genoemde maatregel heeft vooral impact op			
	Financiën	Planning	Inhoudelijke doelstellingen	Jaartal
a. Principeafspraken over de (maximale) omvang van scholen	x		x	2002
b. Regioafspraken over de in- en uitstroom van leerlingen	x		x	2002
c. Jaarlijkse actualisatie van het Masterplan VO in overleg met de schoolbesturen	x		x	2002
d. Sturing op het realiseren van maximale opbrengsten van vrijvallende locaties bij herontwikkeling	x			2002

e.	Fasering en prioritering van uitvoering projecten	x			2002
f.	Mogelijkheid tot voorfinanciering van projecten door schoolbesturen	x			2003
g.	Er worden extra middelen beschikbaar gesteld voor o.a. tegenvallende aanbestedingen en binnenklimaat	x			2004, 2007, 2009
h.	Onderzoek normkosten	x			2008
i.	Toezen op mogelijke verbeteringen in de aanbestedingsprocedures	x			2008, 2009
j.	Kostenbewaking door middel van contra-expertise	x			2009

Bronnen: raadsadvies Masterplan VO 17 september 2002, bestuursadvies 30 mei 2002, voortgangsrapportages 1 tot en met 7, programmabegrotingen 2008 en 2009

UITSTROOM LEERLINGEN (MAATREGEL A, B EN C)

In het raadsadvies bij het Masterplan VO beschrijft het college het risico op bouwen voor leegstand door een toenemende stroom van leerlingen de stad uit. In het Masterplan VO wordt een drietal beheersingsmaatregelen genoemd om het risico op leegstand te verminderen. De maatregelen zijn zowel gericht op het inhoudelijke aspect van het risico als de financiële component. Ten eerste wordt de programmering van het Masterplan VO jaarlijks herzien in overleg met de schoolbesturen. Dit biedt de mogelijkheid om de programmering aan te passen op basis van veranderingen in leerlingprognoses. Ten tweede zijn met de schoolbesturen afspraken gemaakt over de maximale schoolgrootte. In het convenant behorend bij het Masterplan VO is opgenomen dat de schoolbesturen en de gemeente jaarlijks bindende afspraken maken over de maximale schoolgrootte. Daarnaast worden inspanningen gepleegd om met school- en gemeentebesturen in de regio afspraken te maken over in- en uitstroom van leerlingen. In 2004 is met een aantal betrokken schoolbesturen en regiogemeenten een intentieverklaring getekend.⁷⁶ Het doel van de intentieverklaring is tweeledig (zie kader 5.3). Ten eerste 'het beter beheersbaar en voorspelbaar maken van leerlingen in de Utrechtse regio'. En ten tweede 'het bewerkstelligen van een stabiele situatie in de leerlingstromen in de regio, waardoor de segregatie in de stad Utrecht wordt tegengegaan en risico's in de onderwijshuisvesting worden verminderd'. Eind 2006 zijn convenanten met de Utrechtse provincieregio's Oost en Noordwest ondertekend om de witte vlucht te verminderen. In de zesde voortgangsrapportage (2008) meldt het college dat de afgesloten convenanten niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd en dat de leegloop in het Utrechtse VMBO zodanig hoog is dat er een 'taskforce' in het leven geroepen wordt om een 'aanvalsplan' op te stellen (zie kader 5.4).

⁷⁶ Van Domino naar Stratego. Samen werken aan strategische keuzes voor kansrijk onderwijs, 26 mei 2004.

Kader 5.4 Maatregelen in- en uitstroom leerlingen

Afspraken met de regio

In de intentieverklaring (2004) is een werkwijze vastgelegd. Deze omvat de volgende stappen:

- Er wordt (per subregio) een analyse gemaakt van de ontwikkeling van leerlingstromen en oorzaken zoals kwaliteit en soort onderwijsaanbod, toekomstige ontwikkelingen en voorgenomen maatregelen.
- Aansluitend op de analyse en voorgenomen maatregelen treedt iedere gemeente in gesprek met de schoolbesturen om afspraken te maken over maximale schoolgrootte.
- De afspraken over maximale schoolgrootte worden gekoppeld aan de inzet van de gemeente en de aanvragen door schoolbesturen. Dit wil zeggen dat gemeenten de kwaliteit van de huisvesting waarborgen en schoolbesturen alleen aanvragen indienen voor uitbreiding vanwege groei van de basisgeneratie in het eigen voedingsgebied.

In het Stratego Convenant (2006) zijn afspraken met de regio gemaakt over het tegengaan van de witte vlucht.

Taskforce Utrechts VMBO

In juni 2009 presenteert de Taskforce een aanvalsplan voor het VMBO. Het plan bevat drie 'aanvalslijnen':

1. Verbeteren van de kwaliteit van de scholen zelf
2. Verbeteren van de condities waaronder de VMBO's opereren
3. Extern positioneren van het Utrechtse VMBO

Onderdeel van de derde aanvalslijn is onder meer een regionaal Masterplan (breder dan het VMBO). Het Masterplan moet duidelijke afspraken bevatten over het aanbod van onderwijs, de schoolgrootte en het maximale aantal Utrechtse leerlingen op regioscholen. De raad heeft de aanbevelingen uit het aanvalsplan in de vergadering van 19 november 2009 overgenomen.⁷⁷

DEKKING (MAATREGEL D, E EN F))

De dekking van het Masterplan VO is deels afhankelijk van nog te realiseren opbrengsten van vrijvallende locaties. Bij het vaststellen van het Masterplan VO wordt sturing op het realiseren van maximale opbrengsten als maatregel geformuleerd voor dit risico. Deze maatregel is blijvend van toepassing voor de duur van de uitvoering van het Masterplan VO. Mogelijk staan de opbrengsten van vrijvallende locaties door de kredietcrisis nog meer onder druk. Hiervan wordt geen melding gemaakt in de meest recente voortgangsrapportage en programmabegroting.

Een ander risico voor de dekking dat door het college is geïdentificeerd is het ontstaan van faseringsproblemen doordat middelen niet tijdig beschikbaar zijn. In het convenant is de mogelijkheid tot voorfinanciering door schoolbesturen opgenomen evenals een aantal afspraken. Zo dragen de schoolbesturen rekening en risico van voorfinanciering. Voorfinanciering leidt niet tot verplichtingen voor de gemeente.

Daarnaast vindt de uitvoering van de projecten gefaseerd plaats. Het college heeft daartoe een prioritering opgesteld. Deze maatregel is gericht op het verminderen van de omvang van het risico.

⁷⁷ Gemeenteraad Utrecht (19 november 2009). Raadsbesluit *Aanvalsplan Voorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs (VMBO)*.

EXTRA KOSTENPOSTEN (MAATREGEL G,I, J)

Het college en de raad hebben voor een deel van de extra kostenposten extra middelen beschikbaar gesteld, zoals voor tijdelijke huisvesting, het binnenklimaat en tegenvallende aanbestedingen. In de twee laatste voortgangsrapportages meldt het college dat onduidelijk is welke maatregelen getroffen moeten worden om alle schoolgebouwen op het vastgestelde niveau (B) voor het binnenklimaat te krijgen en wat het benodigde budget is.

Voor het aanbestedingsrisico zet het college in op een verbetering van de interne werkprocessen. Zo geeft het college aan toe te zien op mogelijke verbeteringen in de aanbestedingsprocedures en bewaking van de kosten in alle fasen door gebruik te maken van contra-expertises. Het aanbestedingsrisico als gevolg van de hoge marktprijzen doet zich in 2010 volgens het college naar verwachting niet meer voor, gezien de gunstige markt.

NORMBEDRAGEN (MAATREGEL H)

Het college kondigt in de zesde voortgangsrapportage een onderzoek naar de normkosten aan. Uit het onderzoek blijkt dat normkostenbudgetten gemiddeld met 30 procent opgehoogd moeten worden om de gebouwen te laten voldoen aan de wettelijke eisen die zijn opgenomen in het bouwbesluit en Utrechtse ambities op het gebied van binnenklimaat, duurzaam bouwen, stedenbouwkundige randvoorwaarden. Daarnaast zijn het bouwen in de vorm van een multifunctionele accommodatie en een ongunstige aanbestedings- en bouwmarkt kostenverhogend.⁷⁸

In de meest recente voortgangsrapportage geeft het college aan dat er geen extra middelen beschikbaar gesteld kunnen worden. Wel ziet het college de kans gebruik te maken van het gunstige aanbestedingsklimaat. Overigens is het ook mogelijk dat de meevallers als gevolg van het gunstige aanbestedingsklimaat tegenvallen.

Wij constateren dat het college voor veel risico's een maatregel heeft benoemd en voor sommige niet. Er is geen helder overzicht van de risico's en bijbehorende maatregelen, wat controle door de raad belemmert op de risicobeheersing door het college. Niet alle maatregelen zijn adequaat, bijvoorbeeld: het risico van de krappe normbedragen wordt niet beheerst met een onderzoek. Het zicht op de aard van het risico is er door verhelderd, maar de beheersing niet.

5.3.3 RISICOANALYSE MASTERPLAN PO & (V)SO

Het college beschrijft in het Masterplan PO & (V)SO en de voortgangsrapportages op overzichtelijke wijze risico's die spelen bij het bereiken van de doelstelling. In tabel 5.5 is een overzicht van de risico's opgenomen die door het college zijn gesignaleerd. Ook is in deze tabel weergegeven waar het genoemde risico volgens het college met name impact op heeft; de financiën, planning en/of de inhoudelijke doelstellingen. De risico's die scoren in de kolom 'niet gespecificeerd' zijn door het college niet getypeerd.

⁷⁸ Maar! Bouwmanagement i.o.v. de gemeente Utrecht (2009) *Normkostenonderzoek Masterplan Primair Onderwijs & (Voortgezet) Speciaal Onderwijs gemeente Utrecht*.

Tenslotte is in de tabel ook zichtbaar in welk jaar de risico's door het college zijn benoemd (chronologisch geordend).

Tabel 5.5 Risico's Masterplan PO en (V)SO benoemd door college

Door het college geïdentificeerd risico	Genoemd risico heeft volgens het college vooral impact op			
	Financiën	Planning	Inhoudelijke doelstellingen	Jaar waarin risico is geïdentificeerd
a) De opbrengsten van herontwikkeling van vrijvallende locaties moeten worden gerealiseerd	x			2006-2009
b) Onbekende kosten en kostenposten die niet zijn opgenomen in het Masterplan PO & (V)SO	x			2006-2007
c) Fluctuerende aanbestedingsprijzen	x			2006-2009
d) Veranderingen in leerlingprognoses	x	x		2006-2009
e) Bij diverse scholen zijn ruimtelijke inpassingen noodzakelijk die vragen om maatschappelijk draagvlak en juridische inpassingsmogelijkheden	niet getypeerd	niet getypeerd	niet getypeerd	2006-2009
f) Capaciteit bij gemeente en schoolbesturen voor de uitvoering van de projecten		x		2006-2009
g) Inpassingsvraagstukken in binnenstedelijke omgeving vragen om specifieke oplossingen die niet in de normbedragen zijn opgenomen	x			2007
h) Geen financiële bijdrage woningcorporaties	x		x	2008
i) Actuele ontwikkelingen vragen aanpassing in eisen huisvesting	x	x	x	2008-2009
j) Door vertraging komen opbrengsten later binnen dan gepland	x			2008-2009

Bron: Masterplan PO en (V)SO en voortgangsrapportages 1 tot en met 3

DEKKING (RISICO A EN J)

Bij de start van het Masterplan PO & (V)SO was er sprake van een dekkingstekort van EUR 10.4 miljoen. Dit tekort bedroeg eind 2009 EUR 8.6 miljoen, maar is in het Collegeprogramma 2010-2014 opgelost.

Een deel van het Masterplan PO & (V)SO wordt gedekt met de opbrengsten uit de herontwikkeling van vrijvallende locaties. Deze opbrengsten moeten nog gerealiseerd worden.⁷⁹ De opbrengsten van de ontwikkellocaties laten langer op zich laten wachten dan gepland doordat de uitvoering minder snel verloopt. Dit is van invloed op de kasritmen.⁸⁰

EXTRA (DEELS ONBEKENDE) KOSTEN (RISICO B EN G)

Het Masterplan PO & (V)SO voorziet niet in dekking van alle kosten. Zo is het voor een aantal projecten noodzakelijk om grond te verwerven. Deze kosten zijn volgens het college nog niet te ramen omdat de locaties nog onbekend zijn. De kosten voor de bouw van deze scholen zijn ook nog onbekend. In de eerste voortgangsrapportage meldt het college dat het waarschijnlijk om twee scholen gaat. Zowel in de tweede als de derde voortgangsrapportage wordt dit risico niet meer genoemd door het college.

Ook de financiële consequenties van het verlenen van de gebruiksvergunningen zijn nog onbekend. In de eerste voortgangsrapportage meldt het college dat een groot aantal scholen geen gebruiksvergunning heeft terwijl dit wettelijk verplicht is. De gemeente heeft met de schoolbesturen afgesproken dat eind 2008 alle scholen over een gebruiksvergunning beschikken. De schoolbesturen en de gemeente dragen beide bij in de kosten voor noodzakelijke aanpassingen.

Ook meldt het college in 2007 dat een aantal projecten extra kosten met zich mee brengt doordat de inpassing van het gebouw in de openbare ruimte (hoofdzakelijk binnenstedelijke omgeving) specifieke oplossingen vraagt. De normkostenvergoeding dekt deze kosten niet en ook in de begroting van het Masterplan PO & (V)SO is hier geen budget voor opgenomen.

FLUCTUERENDE AANBESTEDINGSPRIJZEN (RISICO C)

Ook fluctuerende aanbestedingsprijzen worden als risico aangemerkt. In de tweede voortgangsrapportage rapporteert het college dat de laatste jaren de prijzen hoger lagen en dat daarmee de masterplanopgave onder druk lag. Het college houdt in de meest recente rapportage rekening met een positief resultaat. In de programmabegrotingen 2008 en 2009 is een risicoanalyse opgenomen voor het aanbestedingsrisico (zie kader 5.1).

NIEUWE (BELEIDS)ONTWIKKELINGEN (D EN I)

Tijdens de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO doen zich nieuwe (beleids)ontwikkelingen voor, zoals de rijksnorm op het gebied van het binnenklimaat. Deze eisen brengen extra kosten met zich mee die niet zijn voorzien ten tijde van het opstellen van het Masterplan PO & (V)SO. Het college meldt in de tweede

⁷⁹ De bedragen staan in de vertrouwelijke bijlage van de voortgangsrapportage PO & (V)SO.

⁸⁰ Kasritme houdt in de realisatie van inkomsten en uitgaven in de tijd uitgezet.

voortgangsrapportage dat de extra eisen zowel kostenverhogend zijn als kwaliteitverhogend, en de extra eisen vertraging tot gevolg hebben omdat er extra tijd nodig is om de nieuwe ontwikkelingen in de lopende projecten in te passen. Ook veranderingen in leerlingprognoses worden door het college als risico benoemd. Prognoses kunnen aanleiding geven om de programmering en financiële reserveringen aan te passen.

INPASSINGSRISICO'S (E)

Nieuwbouw van scholen vraagt soms om inpassingen in de openbare ruimte waar juridische procedures doorlopen voor moeten worden, zoals bij wijziging van een bestemmingsplan of artikel 19 procedures, of die om maatschappelijk draagvlak vragen. Of dit een risico vormt voor de planning, het budget of de realisatie van de doelstelling wordt door het college niet benoemd.

SAMENWERKINGSRISICO'S (F EN H)

Bij de realisatie van het Masterplan PO & (V)SO werkt de gemeente samen met schoolbesturen en woningcorporaties. Het college ziet hierin een tweetal risico's. Zo vergt een slagvaardige uitvoering van de projecten zowel bij de gemeente als bij de schoolbesturen voldoende vrijgemaakte capaciteit. Gebeurt dit niet, dan kan dit tempoverlagend werken en dus leiden tot vertraging van de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO.

In het kader van de krachtwijken zijn met de Utrechtse woningcorporaties afspraken gemaakt over de investering van woningcorporaties in sociaal-maatschappelijk vastgoed, zoals de ontwikkeling en realisatie van multifunctionele accommodaties die fysiek ruimte kunnen bieden aan brede scholen. Er is een pilot opgezet waaruit duidelijk moet worden of corporaties een meerwaarde kunnen bieden in kwaliteit, ruimte en financiën voor de brede school. De mogelijkheid bestaat dat uit de pilot blijkt dat deze meerwaarde niet gerealiseerd kan worden. Dit heeft volgens het college als consequentie dat er in de betreffende wijken niet alle ambities kunnen worden gerealiseerd, zoals kinderopvang, buitenschoolse opvang en training- en ouderlokalen omdat er dan onvoldoende middelen beschikbaar zijn.

Wij constateren dat het college weliswaar op overzichtelijke wijze risico's beschrijft in het Masterplan PO & (V)SO en de voortgangsrapportages, maar dat de risico's niet systematisch zijn geanalyseerd. Zo ontbreekt informatie over de gevolgen, de omvang en de waarschijnlijkheid van de risico's grotendeels waardoor ook voor het Masterplan PO & (V)SO geldt dat beheersing van de risico's hierdoor bemoeilijkt wordt. In vergelijking met het Masterplan VO ligt de focus van het college al meer op zowel de financiële gevolgen van risico's als op de gevolgen voor de planning of de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen.

5.3.4 RISICOBEBEERSING MASTERPLAN PO & (V)SO

Begin 2008 hebben de betrokken schoolbesturen en de gemeente Utrecht het Convenant Masterplan Primair Onderwijs en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs ondertekend. In het convenant zijn afspraken opgenomen over onder andere de organisatie, het bouwheerschap en een geschillenregeling. Afspraken over communicatie zijn vastgelegd in het bijbehorende communicatieplan. Hiermee is een goede basis gelegd om samenwerkingsrisico's te beheersen.

In tabel 5.6 is een overzicht opgenomen van de maatregelen die het college genomen heeft om de genoemde risico's te beheersen. De maatregelen die zijn opgenomen in de tabel zijn uit de voortgangsrapportages gedestilleerd. In de tabel is ook weergegeven waar de maatregel impact op heeft: de financiën, planning en/of functionaliteit. Bij de maatregelen waar geen score is opgenomen in de tabel zijn door het college niet getypeerd.

Tabel 5.6 Risicobeheersing Masterplan PO & (V)SO

Door het college geformuleerde beheersingsmaatregel	Genoemde maatregel heeft vooral impact op			
	Financiën	Planning	Inhoudelijke doelstellingen	Jaartal
a) Sturing op de realisatie van opbrengsten van ontwikkellocaties	x			2007
b) Gezamenlijke kennisvergaring en schoolbesturen en gemeente		x		2007
c) Jaarlijkse herziening van het Masterplan PO & (V)SO in overleg met de schoolbesturen inclusief actualisatie van leerlingprognoses	x	x		2007-2009
d) Opstellen van startnotities voor alle nieuwbouwprojecten en ontwikkellocaties	x	x		2007-2009
e) Beschikbaar stellen extra middelen, onderzoeken alternatieven dekking	x			2007-2009
f) Een versnelling in de aanbesteding van projecten	x	x		2009

Bron: voortgangsrapportages PO en (V)SO 1 tot en met 3

DEKKING (MAATREGEL A EN F)

Net als voor het Masterplan VO geldt voor het Masterplan PO & (V)SO dat een deel van de dekking afhankelijk is opbrengsten van de herontwikkeling van een aantal vrijvallende locaties. Het college constateert ook hier dat er vanuit de gemeente gestuurd moet worden op het daadwerkelijk realiseren van de opbrengsten. De DMO moet in samenwerking met de dienst StadsOntwikkeling een voorstel formuleren hoe te

sturen op de realisatie van de opbrengsten. In de tweede voortgangsrapportage (2008) meldt het college dat in verband met de beschikbare capaciteit gekozen is om eerst de projecten te starten en de gemeentelijke organisatie daarop in te richten alvorens te sturen op de opbrengsten. In de meest recente voortgangsrapportage wordt niet gemeld wat de voortgang is van de uitvoering van de maatregel.

In 2009 is er sprake van een gunstige aanbestedingsmarkt. Het versnellen van de aanbesteding van projecten wordt in 2009 als maatregel door het college ingezet om kosten te besparen en overschrijdingen van het Masterplan PO & (V)SO zo veel mogelijk op te vangen.⁸¹ Daarnaast hoopt het college door het versneld aanbesteden de opgelopen vertraging in de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO in te halen. Het college verwacht niet het dekkingstekort op te lossen met het naar voren halen van de aanbesteding van een aantal projecten. De maatregelen die genoemd zijn in de programmabegrotingen 2008 en 2009 (zie kader 4.1) om het aanbestedingsrisico te beheersen zijn ook van toepassing op het Masterplan PO & (V)SO.

Samenwerkingsrisico's (maatregel b)

Om de samenwerkingsrisico's en de mogelijke vertraging die hierdoor ontstaat te beheersen wordt door de gemeente en de schoolbesturen gezamenlijk een programma opgesteld voor een lopend schooljaar, zo meldt het college in de eerste voortgangsrapportage. Dit programma heeft enerzijds als doel gezamenlijk de kennis te vergaren die nodig is om de rollen en verantwoordelijkheden invulling te geven (bijvoorbeeld bouwheerschap, opdrachtgeverschap, aanbesteden, architectenselecties, kwaliteitsborging projectadministratie en procesbewaking) en anderzijds om te leren van praktijkvoorbeelden.

NIEUWE (BELEIDS)ONTWIKKELINGEN (C)

Zowel veranderingen in leerlingprognoses als beleidsontwikkelingen kunnen aanleiding geven om de programmering en de geplande reserveringen aan te passen. Het college geeft aan dat de gemeente daarom jaarlijks met de schoolbesturen het Masterplan PO & (V)SO zonodig herzien.

INPASSINGSRISICO'S (MAATREGEL D)

Om de financiële consequenties van mogelijke inpassingrisico's bij nieuwbouwprojecten en ontwikkellocaties vroegtijdig in beeld te krijgen worden startnotities opgesteld. Hiermee moet ook zicht ontstaan op de risico's op langduriger planvoorbereiding of procedures en eventuele financiële consequenties.

EXTRA (DEELS ONBEKENDE) KOSTEN (MAATREGEL E)

Er zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de dekking en kosten voor onder andere gebruiksvergunningen, binnenmilieu, multifunctionele accommodaties, speciaal onderwijs en tegenvallende aanbestedingsprijzen. Daarnaast heeft de gemeente een verkenning uitgevoerd naar subsidies voor aanvullende dekking. Hier is het initiatief uit voortgekomen om aan aanvraag voor Europese subsidie voor te bereiden.

⁸¹ College van B&W (5 november 2008). *Collegebrief Versneld aanbesteden projecten Masterplan PO en (V)SO*.

De hoogte van de subsidieaanvraag en verdere voortgang wordt niet vermeld in de voortgangsrapportages.

Wij constateren dat ook voor het Masterplan PO & (V)SO een overzicht van maatregelen ontbreekt. Niet alle risico's worden met adequate maatregelen beheerst, bijvoorbeeld de extra kosten bij inpassingsvraagstukken in de stad. Hiervoor is geen maatregel geformuleerd.

BIJLAGE 1 CASUSBESCHRIJVINGEN

1 CASUS CENTRAAL COLLEGE

1.1 KENMERKEN CENTRAAL COLLEGE EN HET HUISVESTINGSPROJECT

Schoolnaam	Centraal College (voorheen Meerstroom College) en Wim Sonneveldschool. Actueel (2010): fusieschool VMBO Noord / Trajectum College (fusie met Vaderrijn College).
Schoolbestuur / denominatie	NUOVO / Openbaar onderwijs.
Schooltype	VMBO (Meerstroom College) en VMBO/Lwoo (Wim Sonneveldschool; speciaal voortgezet onderwijs).
Benodigde / gewenste capaciteit	- Masterplan VO (2002): 1000 leerlingen. - 2005: 900 leerlingen. - 2008: 750 leerlingen. - Actueel: 600 leerlingen (samen met Vader Rijn College). ⁸²
Populatieomvang	- 2000/2001: 1142 leerlingen (exclusief Wim Sonneveldschool, inclusief ISK). ⁸³ - 2003/2004: 761 leerlingen (exclusief Wim Sonneveldschool). ⁸⁴ - 2005/2006: Meerstroom College: 591 leerlingen. Wim Sonneveldschool: 87 leerlingen. ⁸⁵ - 2008/2009: Meerstroom College: 216 leerlingen. Wim Sonneveldschool: 44 leerlingen. ⁸⁶ - 2009/2010: Centraal College: 180 leerlingen. ⁸⁷
Type ingreep	- Masterplan VO (2002): Verbouwing en nieuwbouw op locatie Meerstroom. ⁸⁸ - 2008/2009: Nieuwbouw. Naast de school woningbouw onder de verantwoordelijkheid van de gemeente; grondopbrengst als financieringsbron van het Masterplan VO. - Actueel: fusie Centraal College en Vaderrijn College op locatie Vaderrijn College, in gerenoveerd gebouw. ⁸⁹ Wim Sonneveldschool gaat over naar de Utrechtse School (locatie Oudenoord; gerealiseerd). Locatie Centraal College wordt na verbouwing de plek van het Utrechts Stedelijk Gymnasium (USG). Locatie USG wordt een locatie voor primair onderwijs.
Bouwheer	Schoolbestuur (fusieschool locatie Vaderrijn College).

⁸² Door Taskforce Utrechts Vmbo aanbevolen maximaal omvang voor beroepsgerichte Vmbo-scholen. De aanbeveling is overgenomen door de gemeenteraad (19 november 2009).

⁸³ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (april 2001). Leerlingprognoses 2001-2015.

⁸⁴ Aveco de Bondt (mei 2004). Quick scan Meerstroom College Utrecht.

⁸⁵ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (maart 2007). Leerlingprognoses 2007-2021.

⁸⁶ Taskforce Utrechts Vmbo (juni 2009). Aanvalsplan Utrechts VMBO.

⁸⁷ Cijfers afkomstig uit gesprek met directeur Centraal College. De Wim Sonneveldschool ging in 2009 over naar de Utrechtse School.

⁸⁸ Gemeente Utrecht (2002). Locatiestudie 2002 bij Masterplan VO.

⁸⁹ Gemeente Utrecht (oktober 2009). *Voortgangsrapportage Masterplannen Onderwijshuisvesting 2009*.

Budget	- Masterplan VO (2002): EUR 10,7 miljoen. Meerstroom College: EUR 9 miljoen. Wim Sonneveldschool: EUR 1,7 miljoen. - Budget 2006: EUR 12,2 miljoen. - Budget 2007: EUR 13,2 miljoen. - Budget 2008: EUR 14,2 miljoen (inclusief rijksnorm 'Frisse Scholen'). - Budget actueel: kosten renovatie Vaderrijn College worden geraamd op EUR 8,2 miljoen. Ombouw locatie Centraal College voor USG: EUR 1,2 miljoen (extra investering na afbouw).
Planning	- Masterplan VO (2002): oplevering in 2005. - 2005: oplevering in 2008. - 2008/2009: oplevering begin 2010.⁹⁰ - Actueel: locatie Centraal College wordt opgeleverd in 2010 als gebouw voor het USG. Locatie Vaderrijn College wordt opgeleerd in 2012 (fusieschool Trajectum College)
Financiering	Middelen Masterplan VO. Opbrengsten van woningbouw vloeien terug naar het Masterplan VO.
Fase van ontwikkeling	Bouw op locatie Meerstroom is gestart in 2009. Beoogde oplevering: begin 2010. Daarna aanpassing voor het USG.

1.2 RECONSTRUCTIE PLANONTWIKKELING CENTRAAL COLLEGE

INLEIDING

De school en de nieuwbouwplannen voor het Centraal College (voorheen Meerstroom College) hebben een hele ontwikkeling doorgemaakt. Het Meerstroom College stond volgens de geïnterviewden bekend als "de slechtste VO-school van Utrecht". De school heeft te maken met dramatisch dalend leerlingaantal. Een ernstig geweldsincident op school was hiervan mogelijk een aanleiding. Maar ook de kwaliteit van het onderwijs, de twee verhuizingen (van de Ina Boudier-Bakkerlaan 7 naar 2 in 2006 en van de Ina Boudier-Bakkerlaan 2 naar de Europalaan in 2007) en de huidige tijdelijke locatie aan de Europalaan nabij een tippelzone, hebben volgens de geïnterviewden niet bijgedragen aan verbetering van het imago en het keren van de daling van het leerlingenaantal van de school. De Inspectie van het Onderwijs karakteriseert de school al jaren als een zeer zwakke school en merkt de gebrekkige huisvestingssituatie aan als één van de oorzaken, naast, onder meer, de veranderende leerlingenpopulatie en het onvoldoende innoverend vermogen van het personeel.⁹¹ In 2008 kenschetst de Inspectie van het Onderwijs het Centraal College nog steeds als een zeer zwakke school, maar tekent aan dat een positieve verandering in gang is gezet. De onderwijsinspecteur heeft er vertrouwen in "dat de kwaliteit binnen het komende jaar [2008/2009] voldoende

⁹⁰ Gemeente Utrecht (2009). *Zesde voortgangsrapportage Masterplan VO*.

⁹¹ Inspectie van het onderwijs (8 mei 2006). *Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek school voor voortgezet onderwijs Het Meerstroom College Vmbo*.

verbeterd zal zijn".⁹² In 2009 constateert de onderwijsinspecteur dat de kwaliteit van het onderwijs op het Centraal College is verbeterd.⁹³

PLANONTWIKKELING VOOR EEN NIEUW GEBOUW

Bij aanvang van het Masterplan VO (2002) was het schoolgebouw in matige staat van onderhoud en verouderd wat betreft onderwijskundige functionaliteit. Voor een domeinstructuur, het beoogde onderwijsconcept, was het gebouw niet geschikt. Het leerlingaantal had een dalende tendens. Met een nieuw onderwijsconcept en een nieuw schoolgebouw meende de gemeente en het schoolbestuur de kwaliteit en het imago van de school te kunnen verbeteren.

Ook van de Wim Sonneveldschool was de huisvesting verouderd. De gemeente en het schoolbestuur zagen in 2002 in het nieuwbouwplan voor het Meerstroom College een kans voor de beoogde integratie tussen regulier en speciaal voortgezet onderwijs.

In de eerste voortgangsrapportage van het Masterplan VO (2003) meldde het college van B&W dat planontwikkeling is gestart voor het Meerstroom College en dat het VMBO, inclusief speciaal voortgezet onderwijs, hoge prioriteit krijgt. In 2003 is een globaal Programma van Eisen opgesteld, met een financiële omvang van EUR 17,5 miljoen. Hiervoor kreeg het schoolbestuur, de bouwheer, geen akkoord van de stuurgroep (gemeente en schoolbesturen). Een architect werd gevraagd een plan te ontwikkelen voor een taakstellend budget van EUR 10,7 miljoen. Het college van B&W meldde in de voortgangsrapportage dat de dekking nog niet rond was en dat kostenreductie bij de financieel omvangrijke projecten (waaronder het bouwplan Meerstroom College) noodzakelijk was.

In de tweede voortgangsrapportage (2004) meldde het college van B&W dat het een *quick scan* onderhoudstaat en een functionele gebouwenanalyse liet uitvoeren door Ingenieursbedrijf Aveco de Bondt voor het Meerstroom College. Hieruit kwam naar voren dat renovatie niet de voorkeur had, omdat deze ingrijpend zou moeten zijn. Nieuwbouw kostte naar inschatting EUR 12,2 miljoen in een geoptimaliseerd plan (met ruimtereductie). De gemeente kon opbrengst genereren door woningbouw op een deel van het ruime kavel.

In de derde en de vierde voortgangsrapportage (2005 respectievelijk 2006) meldde het college van B&W dat het plan doorgang kon vinden (reservering: EUR 12,2 miljoen) en dat oplevering in 2008 mogelijk is "onder voorbehoud van ruimtelijke ordeningsprocedures". Het project liep volgens het college van B&W zo'n twee jaar achter op de planning, vanwege het rond krijgen van de financiële dekking.

⁹² Inspectie van het onderwijs (9 juli 2008). *Rapport onderzoek naar de kwaliteitsverbetering Het Meerstroom College Vmbo*.

⁹³ Inspectie van het Onderwijs (8 oktober 2009). *Rapport van bevindingen onderzoek bij Centraal College, Utrecht*.

In 2006 verhuisde het Meerstroom College naar de tijdelijke huisvesting aan de Ina Boudier-Bakkerlaan 2. Het gebouw op nummer 2 is verbouwd en geschikt gemaakt voor een bedrag van EUR 2,5 miljoen (inclusief bijdrage schoolbestuur), maar het bood volgens de (nieuwe) directie van de school niet de mogelijkheid voor een goed pedagogisch klimaat (zeer gehorig; grote lokalen; onhandige indeling). In 2007 verhuisde het Meerstroom College opnieuw, naar de tijdelijke locatie aan de Europalaan, in verband met de beoogde herontwikkeling van de locatie aan de Ina Boudier-Bakkerlaan.

Op 24 maart 2007 sloot de inschrijvingstermijn voor de aanbesteding. In de vijfde voortgangsrapportage meldde het college van B&W dat het aanbestedingsresultaat was tegengevallen: de laagste prijs (circa EUR 17 miljoen) lag circa EUR 5 miljoen boven het gereserveerde budget. Het schoolbestuur brak op advies van de gemeente de aanbesteding af en het plan ging terug naar de tekentafel. De gebrekkige voorbereiding door het schoolbestuur (waar het een extern bureau voor inhuurde), zowel onderwijsinhoudelijk als wat betreft bouw- en aanbestedingstechnisch, wordt door geïnterviewden als één van de oorzaken genoemd voor het mislukken van de aanbesteding. Het schoolbestuur hanteerde fors afwijkende metrages van wat in de samenwerkingsovereenkomst was afgesproken; dit is door de gemeente niet geconstateerd en gecorrigeerd. Maar ook de gemeentelijke normen voor de stichtingskosten (die niet zouden kloppen met reële marktprijzen op dat moment)⁹⁴ worden door de geïnterviewden als oorzaak van de overschrijding genoemd, evenals de extra stedenbouwkundige eisen van de gemeente (voorziening voor fietsparkeren; specifieke inrichting van de openbare ruimte in verband met het risico van 'lover boys'). De leerpunten uit de gemeentelijke evaluatie van de aanbesteding waren onder meer:⁹⁵

- ◆ De verantwoordelijkheid van de gemeente in relatie tot het bouwheerschap van schoolbesturen dienen te worden verhelderd en vastgelegd.
- ◆ De gemeente dient de kwaliteitsborging te realiseren, noodzakelijk voor een goed en duidelijk verloop van planontwikkeling- en bouwprocessen.

Het mislukken van de aanbesteding bood de nieuwe directie van het Meerstroom College de kans voor een nieuwe en integrale benadering van de onderwijsvisie en het huisvestingsplan. Er werd een onderwijsvisie ontwikkeld, waarin afscheid werd genomen van de domeinstructuur en het Nieuwe Leren. De nieuwe directie stond een meer traditionele vorm van onderwijs voor en voelde zich hierin gesterkt door de ervaringen van andere scholen in het Netwerk Zeer Zwakke Scholen. De nieuwe onderwijsvisie voor het Centraal College vormde de basis voor een reorganisatie en het aangepaste gebouwwontwerp.

Na de evaluatie van de aanbesteding werd eind 2007 bij de gemeente een nieuwe projectleider aangesteld bij de gemeente (een externe adviseur), die van zijn opdrachtgever de doorstart van het huisvestingsproject en stevige sturing vanuit de

⁹⁴ Destijds was sprake van een overspannen bouwmarkt.

⁹⁵ Gemeente Utrecht (8 juni 2007). *Onderzoek aanbesteding nieuwbouw Meerstroom College*.

gemeente als specifieke opdrachten meekreeg. Dit gaf hij vorm door de wederzijdse verwachtingen en de rollen van de gemeente en schoolbestuur te verhelderen en in iedere fase van de planontwikkeling door het schoolbestuur een inhoudelijke reactie af te geven, met risico's en verbeterpunten.⁹⁶ De samenwerking van het schoolbestuur en de gemeente verbeterde.

In de vijfde voortgangsrapportage (november 2007) meldde het college van B&W dat, na het mislukken van de aanbesteding in 2007, een nieuw plan wordt ontwikkeld. Het Meerstroom College en de Wim Sonneveldschool zullen worden gehuisvest op een kleiner deel van de kavel. Naast de school komt woningbouw, waarvan de grondopbrengst terugvloeit naar het Masterplan VO. De gemeenteraad stelde de grondexploitatie vast.⁹⁷ De nieuwe opleverdatum was eind 2009 op z'n vroegst. Het college stelde extra budget beschikbaar voor noodlokalen voor het Meerstroom College; EUR 0,27 miljoen en EUR 0,19 miljoen voor de huur van Ina Boudier-Bakkerlaan 2 in 2007 respectievelijk 2008 en EUR 0,75 miljoen voor noodlokalen in 2008.

In de zesde voortgangsrapportage (april 2009) meldde het college van B&W dat, na het strategisch uitzitten van de juridische termijnen van de vorige aanbesteding, in de zomer van 2008 het plan opnieuw is aanbesteed en in het najaar is gegund. Men is uitgegaan van een plan gebaseerd op actuele leerlingprognoses en de reservering van 2007 (EUR 13,2 miljoen). De school zou gebouwd worden voor maximaal 750 leerlingen. Het financiële aanbestedingsresultaat dat werd gerealiseerd is EUR 14,2 miljoen, waarvan additionele maatregelen voor het binnenklimaat deel uitmaken (EUR 1 miljoen). Op 4 december 2008 gaf de gemeente de beschikking af aan het schoolbestuur.

Daarna is de bouw gestart. Er is vertraging in de bouw opgetreden door protesten van omwonenden, die angst hadden voor schade aan hun woonwagens door de heiwerkzaamheden. Het werk is tijdelijk stilgelegd. Het schoolbestuur heeft een nulrapportage laten opstellen, om schade objectief te kunnen vaststellen.

In juni 2009 bracht de Taskforce Utrechts VMBO zijn eindrapport uit, het *Aanvalsplan Utrechts VMBO*. De Taskforce stelde voor het Centraal College en het Vader Rijn College uit Overvecht, dat ook kampt met dalende leerlingaantallen en kwaliteitsproblemen, samen te voegen. De gemeenteraad stemde hiermee in op 19 november 2009.⁹⁸ Na een grondige renovatie van het pand van het Vader Rijn College in Overvecht (geraamd bedrag voor renovatie en verhuiskosten: EUR 8,2 miljoen) zullen de samengevoegde scholen, onder de naam Trajectum College, daarheen verhuizen. In de tussentijd wordt de bovenbouw ondergebracht aan de Europalaan (de

⁹⁶ Gemeente Utrecht en NUOVO (23 november 2007). *Memo Meerstroom College. Doorstart Nieuwbouw Meerstroomcollege*.

⁹⁷ Gemeenteraad Utrecht (5 juli 2007). *Raadsbesluit Nota van Uitgangspunten en Grondexploitatie woningbouw locatie Meerstroom*.

⁹⁸ Gemeenteraad Utrecht (19 november 2009). *Raadsbesluit Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (Vmbo)*.

huidige tijdelijke locatie van het Centraal College) en de onderbouw aan de Van Lieflandlaan.

De nieuwbouw op locatie Meerstroom wordt na oplevering betrokken door het Utrechts Stedelijk Gymnasium (USG), dat al jaren met ruimtegebrek kampt. Het nieuwe gebouw aan de Ina Boudier-Bakkerlaan zal daarvoor geschikt gemaakt moeten worden (EUR 1,2 miljoen). De gemeenteraad heeft hiermee ingestemd. De Wim Sonneveldschool is op advies van de Taskforce onderdeel geworden van de Utrechtse School aan de Oudenoord (per 1 augustus 2009); een onderwijsvoorziening voor 'overbelaste' jongeren.

1.3 CONCLUSIES CENTRAAL COLLEGE

Het project Meerstroom College/Centraal College is ten opzichte van het Masterplan VO ernstig vertraagd, het budget is meerdere malen opgehoogd en het project is inhoudelijk compleet veranderd. Welke factoren zijn bepalend geweest voor het verloop van de planvorming voor en realisatie van adequate en toekomstgerichte huisvestingssituatie voor het Centraal College?

- a) Er zijn door de gemeente ambities gesteld in het Masterplan VO, zonder snel tot daden te kunnen overgaan: er was niet tijdig financiële dekking.
- b) De bouwkosten zijn te optimistisch ingeschat. Dit kwam door de marktsituatie (aannemers hadden een sterke positie) en door de spanning tussen de doelstelling 'sober en doelmatig' bouwen (tegen normkosten) en de extra stedenbouwkundige eisen die de gemeente stelde.
- c) De gemeente en het schoolbestuur hebben onvoldoende professioneel gehandeld waar het ging om de planvoorbereiding en de aanbesteding. De rolverdeling tussen de gemeente en het schoolbestuur was onvoldoende helder.
- d) In het tweede planproces (vanaf 2007) heeft de schooldirectie een heldere en samenhangende visie ontwikkeld op het onderwijs en de huisvestingseisen, waardoor doelgerichter kon worden aangestuurd op een bouwplan.
- e) In het tweede plan- en aanbestedingsproces heeft de gemeente de rolverdeling met het schoolbestuur verhelderd en de eigen rolinvulling geïntensiveerd. De verheldering van rollen heeft tot betere samenwerking met het schoolbestuur geleid. De tweede aanbesteding is beter verlopen.
- f) De school kwam in een neerwaartse spiraal, door het samenspel van een ernstig incident op de school, de onrustige en gebrekkige huisvestingssituatie en de onvoldoende onderwijskwaliteit. Dit heeft er toe geleid dat de noodzaak voor een nieuwe gebouw achterhaald werd, gezien de dramatische daling van de omvang van de schoolpopulatie.

2 CASUS GERRIT RIETVELD COLLEGE

2.1 KENMERKEN GERRIT RIETVELD COLLEGE EN HET HUISVESTINGSPROJECT

Schoolnaam	Gerrit Rietveld College (fusie van College Blaucapel en College De Klop in 2005).
Schoolbestuur	Willibrord Stichting (fusie van besturen Stivko ⁹⁹ en CVO ¹⁰⁰ in 2005).
Denominatie	Rooms-katholiek / Protestants-christelijk; Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs
Schooltype	Vmbo/theoretische leerweg (Mavo), Havo, Vwo, 'Technasium'
Benodigde / gewenste capaciteit	- Masterplan VO (2002): 1500 leerlingen - 2004: 1400 leerlingen (bron: Tweede voortgangsrapportage) - 2009: 1200 leerlingen (bron: zevende voortgangsrapportage)
Populatieomvang	- 2001/2002: 1543 (Bron: Leerlingenprognose 2002-2016) ¹⁰¹ - 2004/2005: 1413 (Bron: Leerlingenprognose 2006-2020) ¹⁰² - 2005/2006: 1289 (Bron: Leerlingenprognose 2007-2021) - 2007/2008: 1092 (Bron: Leerlingenprognose 2009-2023)
Type ingreep	- Masterplan VO (2002): Nieuwbouw op locatie College Blaucapel of College De Klop, na fusie van de scholen. ¹⁰³ - 2005: Renovatie/aanpassing van het huidige gebouw - Actueel (2010): Nieuwbouw en gebiedsontwikkeling (woningbouw)
Bouwheer	Gemeente. Na vaststelling van de Intentieovereenkomst en het Programma van Eisen is het bouwheerschap overgedragen aan de gemeente.
Budget	- Masterplan VO (2002): EUR 9 miljoen (nieuwbouw) - 2005: EUR 3,9 miljoen (renovatie/onderwijskundige vernieuwing) - 2007: EUR 5,5 miljoen (renovatie/onderwijskundige vernieuwing) - Actueel (2010): EUR 17,4 miljoen (nieuwbouw)
Planning Masterplan (2002)	- Masterplan VO (2002): oplevering in 2006 - Planning 2006: oplevering in 2007 - Actueel (2010): oplevering in 2013

⁹⁹ Stichting Voortgezet Katholiek Onderwijs

¹⁰⁰ Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs

¹⁰¹ College Blaucapel: 678 en College De Klop: 865

¹⁰² College Blaucapel: 691 en College De Klop: 722

¹⁰³ Gemeente Utrecht (2002). *Locatiestudie* bij Masterplan VO.

Financiering	Gemeente: Masterplan VO, wijkvoorzieningenbudget, grondexploitatie resultaat; Mitros; Willibrord Stichting (schoolbestuur).
Fase van ontwikkeling	SpvE is vastgesteld door de gemeenteraad (23 september 2010).

2.2 RECONSTRUCTIE PLANONTWIKKELING GERRIT RIETVELD COLLEGE

INLEIDING

Het Gerrit Rietveld College is in 2005 ontstaan uit een fusie van College Blaucapel en College De Klop. De fusie kwam tot stand vanwege dalende leerlingaantallen op beide scholen en als gevolg daarvan te ruime behuizing en hoge exploitatiekosten. Eén van de doelstellingen van het Masterplan VO was de overcapaciteit in het segment Havo/Vwo terug te dringen die was ontstaan door de dalende leerlingaantallen. De fusie heeft hieraan bijgedragen.

De Inspectie van het Onderwijs concludeert in 2008 dat "[o]p het Gerrit Rietveld College [...] na een woelige fusieperiode van twee à drie jaar weer een klimaat [is] ontstaan, waarin voldoende rust en veiligheid is voor het tot stand komen van een doelgericht leer- en begeleidingsproces".¹⁰⁴ De Inspectie van het Onderwijs oordeelt gematigd positief over de onderwijskwaliteit op het Gerrit Rietveld College: de opbrengsten van het onderwijs zijn goed, maar er zijn risico's voor de kwaliteit van het onderwijs. De huisvesting van het Gerrit Rietveld College wordt niet als risicofactor voor de kwaliteit van het onderwijs aangemerkt door de Inspectie.

PLANONTWIKKELING VOOR EEN NIEUW GEBOUW

Bij aanvang van het Masterplan VO (2002) zijn de schoolgebouwen van College Blaucapel (locatie Winklerlaan) en College De Klop in matige staat van onderhoud en verouderd wat betreft onderwijskundige functionaliteit. De gebouwen zijn toe aan grootschalige renovatie. Aveco De Bondt, een ingenieursbedrijf dat door de gemeente werd ingehuurd om de staat van onderhoud in kaart te brengen, merkt voor locatie Winklerlaan, de locatie waar het Gerrit Rietveld College later gehuisvest zal zijn, het uitstel van onderhoud aan als de oorzaak van de gebreken aan het gebouw (daklekkages).¹⁰⁵ Dit schoolgebouw stamt uit 1965.

In het Masterplan VO is al een fusie voorzien van College Blaucapel en College De Klop. De fusieschool zal gehuisvest worden in een nieuw gebouw op één van de twee locaties, waarbij de opbrengsten van de vrijvallende locatie aan het Masterplan VO ten goede zouden komen. De reservering voor de bouw van een nieuw schoolgebouw

¹⁰⁴ Inspectie van het Onderwijs (27 juni 2008). *Kwaliteitsonderzoek in het kader van het onderwijsverslag 2007-2008. Gerrit Rietveld College.*

¹⁰⁵ Aveco de Bondt (24 mei 2004). *Onderhoudsscan College Blaucapel.*

bedraagt EUR 9 miljoen (locatie Winklerlaan).¹⁰⁶ De school zal maximaal 1500 leerlingen herbergen.

In de eerste voortgangsrapportage van het Masterplan VO (2003) meldt het college van B&W dat de nieuwbouw voor College Blaucapel en College De Klop geen prioriteit krijgt, maar in de 'tweede tranche' uitgevoerd moet worden. Het ontbreken van dekking is hiervan de achtergrond. Volgens het college is een 'optimalisatieslag' nodig om het huisvestingsplan van de grond te krijgen. Het college van B&W benoemt het uitstel als problematisch voor College Blaucapel en College De Klop, omdat beide scholen veel te ruim zitten ten opzichte van de leerlingaantallen. Dit leidt tot een zeer nadelige exploitatie.

In 2004 stelt het college van B&W een extra bedrag van EUR 8 miljoen beschikbaar voor het Masterplan VO, als resultaat van de herijking van het collegeprogramma: "zonder dit bedrag zou de aanpassing van het Gerrit Rietveld College [...] niet plaats kunnen vinden", meldt het college in de tweede voortgangsrapportage. Met de financiële impuls beoogt het college de 'witte vlucht' uit Utrecht terug te dringen en de leefbaarheid in de directe omgeving van scholen te verbeteren.

Tegelijkertijd stelt het college van B&W in de tweede voortgangsrapportage, dat de reservering van EUR 9 miljoen voor het toekomstige Gerrit Rietveld College in het Masterplan VO ("voor renovatie/uitbreiding") niet was onderbouwd.¹⁰⁷ Ook voert het college van B&W het besluit van het kabinet om onderhoudstaken van gemeenten naar schoolbesturen over te hevelen aan als reden voor het bepalen van een nieuw bouwbudget; schoolbesturen zijn verantwoordelijk geworden voor alle aanpassingen en onderhoud (binnen- en buitenkant) aan de schoolgebouwen.¹⁰⁸ Het college van B&W heeft Aveco de Bondt ingehuurd om de reservering van EUR 9 miljoen nader te beschouwen. Aveco de Bondt concludeert dat de kosten voor het eenmalig wegwerken van het achterstallig onderhoud een investering vergt van EUR 2,7 miljoen, "waarvan EUR 0,8 miljoen voor het buitenwerk, waar de gemeente in principe voor aansprakelijk is". Hierbij is nog geen rekening gehouden met het Programma van Eisen dat de school opstelt, dat kan leiden tot investeringen voor onderwijskundige vernieuwing. De reservering van EUR 9 miljoen wordt voorlopig gehandhaafd, in afwachting van het Programma van Eisen van de nieuwe school.

Verder meldt het college van B&W in de tweede voortgangsrapportage dat de schoolbesturen Stivko en CVO besloten hebben de fusie van College De Klop en College Blaucapel te laten plaatsvinden op locatie Blaucapel. De schoolbesturen zullen zelf ook fuseren en verder gaan als de Willibrord Stichting.

¹⁰⁶ College van B&W (20 mei 2002). *Locatiestudie* (Bijlage 2 bij het Masterplan VO). In bijlage 4 bij het Masterplan VO staan voor College Blaucapel en College De Klop afzonderlijke investeringsbedragen van EUR 2,5 miljoen respectievelijk EUR 8 miljoen.

¹⁰⁷ NB: in de locatiestudie van het Masterplan VO wordt gesproken van *nieuwbouw* voor College Blaucapel en College De Klop samen.

¹⁰⁸ De 'doordecentralisatie' per 1 januari 2005 (zie paragraaf 2.3.2).

Per 1 augustus 2005 zijn de scholen gefuseerd en onder de naam Gerrit Rietveld College gehuisvest aan de Winklerlaan. Qua indeling sluit het gebouw niet aan op het onderwijsconcept van het Gerrit Rietveld College (domeinenstructuur); aanpassing van de huisvesting blijft volgens het schoolbestuur noodzakelijk. Het maximaal aantal leerlingen wordt vastgesteld op 1400 in plaats van 1500 (een vereffening met het Bonifatiuscollege, dat mag groeien van 1200 naar 1350 leerlingen). In dat jaar daalt het leerlingaantal op het Gerrit Rietveld College fors (-124).

Locatie College De Klop komt in aanmerking voor herontwikkeling, met grondopbrengsten voor de gemeente.

In de derde voortgangsrapportage (2005) meldt het college van B&W expliciet dat er, anders dan in het Masterplan was voorzien, geen sprake zal zijn van nieuwbouw voor het Gerrit Rietveld College. Het college van B&W gaat nu uit van een reservering van EUR 2,9 miljoen voor onderhoud en uitbreiding en EUR 0,9 miljoen voor onderwijskundige vernieuwing. Het verschil met de aanvankelijke reservering van EUR 9 miljoen wordt gebruikt voor verlaging van het tekort op het Masterplan VO. Het schoolbestuur zal volgens het college van B&W zelf moeten bepalen hoeveel het bijlegt, afhankelijk van de schoolvisie en het Programma van Eisen dat het opstelt. De gemeente verwijst naar de rijksmiddelen die het schoolbestuur krijgt voor aanpassing en onderhoud.

Verder stelt het college van B&W in de derde voortgangsrapportage dat uit onderzoek blijkt dat een belangrijke reden voor 'witte vlucht' het ontbreken van vernieuwingsonderwijs in Utrecht is; een bronvermelding ontbreekt. Het college meldt dat voor de fusieschool Blaucapel/De Klop "een aantrekkelijk nieuw concept" wordt ontwikkeld ("een talentenschool, met een domeinenstructuur").

In de vierde voortgangsrapportage (2006) meldt het college van B&W dat het Gerrit Rietveld College in 2007 ingrijpend zal worden verbouwd; het gebouw wordt geschikt gemaakt voor de domeinenstructuur. De reservering blijft circa EUR 3,9 miljoen. Het schoolbestuur heeft volgens het college van B&W aangegeven dat voor de aanpassingen voor de domeinenstructuur aanvullend EUR 1,5 miljoen nodig is. Daarnaast heeft het schoolbestuur zelf EUR 3 miljoen gereserveerd voor het huisvestingsproject van het Gerrit Rietveld College.

In de vijfde voortgangsrapportage (2007) meldt het college van B&W dat het schoolbestuur niet is toegekomen aan de geplande ingrijpende verbouwing van het Gerrit Rietveld College. De reden is dat de school "zich herbezint op het leerconcept": "In het najaar wordt opnieuw het leerconcept afgestemd met de diverse schoolbesturen en vastgesteld. Aansluitend kan de planontwikkeling voor de verbouwing ter hand genomen worden."

In dezelfde voortgangsrapportage meldt het college van B&W dat de reservering voor het Gerrit Rietveld College wordt opgehoogd met EUR 1,5 miljoen. De reden is: "er wordt een nieuw onderwijsconcept toegepast". Hiervoor zijn extra middelen nodig. De totale reservering bedraagt dan circa EUR 5,5 miljoen. Ook stelt de gemeente extra

middelen beschikbaar voor noodlokalen (EUR 0,36 miljoen voor het Gerrit Rietveld College in 2008).

In 2008 wordt bij de gemeente een doorstart gemaakt met het project Gerrit Rietveld College. Bij de gemeente en het schoolbestuur leeft met betrekking tot het Gerrit Rietveld College het gevoel dat "de school op het spel staat". Het leerlingenaantal loopt achteruit (in 2007 is het leerlingaantal gedaald tot 1092). Het schoolbestuur wil met onderwijsvernieuwing en verbeterde huisvesting de neerwaartse spiraal keren. De bestuurders van de gemeente en het schoolbestuur verwachten dat een nieuw en aantrekkelijk schoolgebouw het imago van de school kan opvijzelen en dat dat kan bijdragen aan het keren van de witte vlucht. Volgens het college van B&W is nieuwbouw (afschrijving in 40 jaar) bovendien een doeltreffender investering dan een volledige renovatie (afschrijving in 20 jaar). Renovatie en tijdelijke huisvesting van de school voor twee jaar zou bijna 80 procent bedragen van de investering die is gemoeid met nieuwbouw.¹⁰⁹

Het nieuwe plan houdt in dat de gemeente, het schoolbestuur en woningcorporatie Mitros gezamenlijk investeren in een nieuw schoolgebouw. De grond waar het nieuwe gebouw komt, het sportveld naast het huidige schoolgebouw, is in bezit van het schoolbestuur. Op de vrijvallende locatie komen woningen en maatschappelijk-commerciële voorzieningen, ontwikkeld door Mitros.

De school zal worden gebouwd voor maximaal 1200 leerlingen. Het schoolbestuur ontwikkelt een nieuw leerconcept (domeinstructuur) en stelt een Programma van Eisen op. De gemeente wil dat de school een wijkfunctie krijgt (brede school). Dit houdt bijvoorbeeld in dat de schoolruimtes ook in de avonden beschikbaar zijn voor activiteiten.

De achtergrond van de financiële bijdrage van Mitros aan de bouw van de school is de bestuurlijke druk op de woningcorporaties om te investeren in de krachtwijken, die dan al enige tijd wordt uitgeoefend door de rijksoverheid (Minister Vogelaar). Hoe de bijdrage van Mitros precies geregeld kan worden kost veel denkwerk en tijd bij de gemeente. Aanvankelijk zou Mitros het project ontwikkelen, maar er meldt zich ook al een andere projectontwikkelaar die wil meedingen naar het project. De juristen van de gemeente (Bureau Aanbestedingen) komen tot de conclusie dat er zeer waarschijnlijk openbaar moet worden aanbesteed; dan loopt de gemeente de bijdrage van Mitros mis. De gemeente gaat te rade bij juristen van het Ministerie van VROM (Aanpak krachtwijken). Dat leidt tot het advies dat de gemeente (en niet een derde) het gebouw moet realiseren en daarvoor de opdracht Europees aanbesteedt (collegebesluit 10 maart 2009). Daarna verkoopt de gemeente het vastgoed tegen een marktconforme prijs aan Mitros. Mitros verhuurt het gebouw 'om niet' aan het schoolbestuur voor 40 jaar. De gemeente geeft de grond die vrijkomt na de sloop van de huidige school uit in erfpacht aan Mitros, die de Winklerlaan en omgeving gaat herontwikkelen. Dit doet zij op basis van een door de gemeenteraad vastgesteld Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE). Op deze manier wordt het aanbestedings- en mededingingsrecht gerespecteerd

¹⁰⁹ College van B&W (25 november 2008). Collegebesluit *Nieuwbouw Gerrit Rietveld College en herontwikkeling Winklerlaan e.o.*

en de financiële bijdrage van Mitros zeker gesteld. Mitros verwerft daarmee een grondpositie met een onderwijsbestemming.

In de zesde voortgangsrapportage (aangehouden tot april 2009) stelt het college de gemeenteraad op de hoogte van de gekozen oplossing. De reservering voor het Gerrit Rietveld College wordt opgehoogd naar EUR 16,4 miljoen. Het college heeft extra dekking gevonden (EUR 10,5 miljoen) vanuit de bandbreedte Onderwijs 2015, het wijkactieplan, de grondexploitatie en bijdragen van het schoolbestuur en Mitros.

Uit onze gesprekken blijkt dat de samenwerking met Mitros het bouwproject voor de school erg ingewikkeld heeft gemaakt, en dat de ontwikkeling van het project daardoor een lange doorlooptijd kent. In dit proces zijn andere opties, zonder Mitros, zeer summier onderzocht.

Inmiddels is er veel onrust ontstaan in de buurt over het bouwplan. Er worden allerlei wensen en bezwaren uitgesproken door omwonenden. Dit gaat over zeer uiteenlopende zaken: teveel verdichting in de wijk (aantal woningen), bedreiging van de luchtkwaliteit, bedreiging van het groen in de wijk, overlast door de schoolpopulatie, verlies van architectonische kwaliteit, de nieuwe school wordt te krap bemeten, etc. Er wonen veel hoogopgeleiden mensen in de buurt die weten hoe ze gedegen bezwaar moeten aantekenen. Door buurtbijeenkomsten, georganiseerd door de gemeente en het schoolbestuur, en consultatie van een buurtcomité (de 'klankbordgroep') proberen zij het risico van verdere vertraging te voorkomen.

In de zevende voortgangsrapportage (oktober 2009) meldt het college dat het de intentie heeft uitgesproken om een gebiedsontwikkeling aan de Winklerlaan mogelijk te maken: nieuwbouw voor de school en woningbouw. Het college meldt dat het in maart 2009 heeft besloten de bouw Europees aan te besteden en dat het de intentie heeft het schoolgebouw aan een derde te verkopen. Het college meldt dat het SPvE in ontwikkeling is en de aanbesteding in voorbereiding is. Het college stelt dat omwonenden en andere belanghebbenden worden betrokken bij de planontwikkeling (klankbordgroep). Het college verwacht dat, na goedkeuring van het SpvE door de gemeenteraad, in het tweede kwartaal kan worden aanbesteed. De raad maakt bij de behandeling van de zevende voortgangsrapportage een voorbehoud voor het Gerrit Rietveld College; hij wil daar later over kunnen besluiten. Dit gebeurt bij de behandeling van het SPvE, de grondexploitatie en de Intentieovereenkomst tussen de partners in de commissie Stad en Ruimte (eerste behandeling op 27 april 2010).

Op 22 april 2010 vindt er een raadsinformatieavond plaats over het SPvE voor het Gerrit Rietveld College en omgeving. Hier worden opnieuw veel bezwaren geuit door insprekers. Ook wordt opnieuw twijfel geuit over het nut van inspraak. Het beeld bestaat dat de coalitiepartijen in de collegeonderhandelingen de afspraak hebben gemaakt dat het project door gaat. Omwonenden hebben het gevoel niet gehoord te

worden. Zij hebben aangegeven dat zij zich zullen blijven verzetten tegen het plan en bezwaar zullen maken.¹¹⁰

In de commissie Stad en Ruimte zijn er veel vragen over de financiële constructie die het college heeft gekozen. Tot twee keer toe geeft het college van B&W een geheime schriftelijke toelichting (collegebrief 19 mei en 27 augustus).¹¹¹ Op 23 september 2010 stelt de gemeenteraad het SPvE, de grondexploitatie en de Intentieovereenkomst vast.

Na de brief van het college van 19 mei 2010 vraagt een deel van de raad de Rekenkamer een oordeel te vellen over de financiële constructie die is gekozen. Dit verzoek krijgt geen raadsbrede steun. Het presidium wil het college de gelegenheid geven de gekozen constructie goed toe te lichten.

Voor het lopende casusonderzoek naar het Gerrit Rietveld College heeft de Rekenkamer de financiële constructie wel beoordeeld. Hierover rapporteren wij apart, in een geheime brief aan de gemeenteraad, omdat de informatie waarop wij ons oordeel baseren veelal komt uit de stukken die door de raad als geheim zijn bestempeld. Onze conclusies, over de planontwikkeling en over de financiële risico's voor zover de opgelegde vertrouwelijkheid dat mogelijk maakt, zijn in paragraaf 2.3 van deze casusbeschrijving opgenomen.

2.3 CONCLUSIES GERRIT RIETVELD COLLEGE

CONCLUSIES OVER DE PLANONTWIKKELING

Het project Gerrit Rietveld College is ten opzichte van het Masterplan VO ernstig vertraagd, het budget (de reservering) is opgehoogd en het project is inhoudelijk veranderd (van nieuwbouw, naar renovatie, naar nieuwbouw gecombineerd met gebiedsontwikkeling). Welke factoren zijn bepalend geweest voor het verloop van de planvorming voor en realisatie van de huisvesting voor het Gerrit Rietveld College?

- a) Bij aanvang van het Masterplan is er geen goed onderzoek gedaan naar de huisvestingssituatie (technische staat en functionaliteit) en de opties voor het (toekomstige) Gerrit Rietveld College. Het heeft lang geduurd voordat er een richting werd gekozen. De reservering voor het Gerrit Rietveld College was ook niet onderhouden. Toen Aveco de Bondt in opdracht van het college een onderhoudscan uitvoerde in 2005 kwam de huisvestingssituatie beter in beeld.
- b) De gemeente voerde geen consistente koers. Het plan ging van nieuwbouw naar renovatie en terug naar nieuwbouw. Na de doordecentralisatie van het onderhoudsbudget naar het schoolbestuur (2005), trok terug de gemeente zich terug op de formele verantwoordelijkheid (buitenonderhoud) en schroefde het budget sterk terug. Later, toen Mitros in beeld kwam, is dit weer veranderd.

¹¹⁰ College van B&W (14 september 2010). Raadsvoorstel *Intentieovereenkomst Gerrit Rietveld College*.

¹¹¹ College van B&W (19 mei 2010 en 27 augustus). Brief (geheim) aan de leden van de Commissie S&R en M&S betreffende *Raadsvoorstel Gerrit Rietveld College*.

- c) Het Programma van Eisen van het schoolbestuur (aansluitend op onderwijskundig plan/leerconcept) liet lang op zich wachten. Ook bij het schoolbestuur ontbrak het aan een voortvarende aanpak.
- d) Vanaf 2008 gingen de gemeente en het schoolbestuur opnieuw en voortvarender aan de slag met de planontwikkeling. De complexiteit van het project nam daarbij toe, door de gebiedsontwikkeling (en financiering vanuit de grondexploitatie) en deelname van Mitros, wat tot veel juridisch uitzoekwerk en vertraging leidde.
- e) De keuze voor de samenwerking met Mitros en de (mogelijke financiële) gevolgen daarvan waren voor de raad onvoldoende duidelijk onderbouwd. De raad is onvoldoende meegenomen in dit proces. Het project had vanaf 2008 een heel voorbereidend traject doorlopen, maar de (nieuwe) raad was onvoldoende op de hoogte om de uitkomst van dat proces te doorgronden. Bovendien kon het college de onduidelijkheid over de financiële constructie en de risico's niet snel wegnemen; dit leidde tot veel vragen en vertraging in de besluitvorming bij het gemeentebestuur.
- f) Een actuele risicofactor voor de planning is bezwaar door bewoners. Bewoners hebben aangegeven van de bezwaarprocedure gebruik te maken.

CONCLUSIES OVER DE FINANCIËLE RISICO'S

De financiële constructie van het project Gerrit Rietveld College is complex. Wij constateren dat het college de raad laat en op gefragmenteerde wijze op de hoogte heeft gesteld van het plan voor het Gerrit Rietveld College en de veranderende financiële en juridische constructie. Het eerder betrekken van de raad bij de planvorming en (financiële) uitwerking had de vertraging die is opgetreden door de (herhaaldelijke) extra informatievoorziening in de besluitvormingsfase mogelijk kunnen voorkomen. De raad heeft overigens wel aanleiding en gelegenheid gehad om zich eerder beter te laten informeren. In de voortgangsrapportages is het project steeds, zij het heel summier, toegelicht.

Wij concluderen dat risico's op budgetoverschrijding en vertraging in de realisatiefase reëel zijn. Dit baseren wij op de volgende constatering:

- ◆ Het bouwplan is ambitieus: een (multifunctioneel gebouw met buurtfunctie; duurzaam bouwen; hoog kwaliteitsniveau om de exploitatielasten laag te houden.
- ◆ Deze ambities moeten nog worden uitgewerkt; dit kan leiden tot vertraging.
- ◆ Een draagvlak in de buurt ontbreekt, wat kan leiden tot vertraging.

Om de financiële risico's te beheersen heeft de gemeente in opzet adequate maatregelen aangedragen. Of deze voldoende zijn, kan de Rekenkamer in dit stadium niet beoordelen.

Daarnaast zal een tegenvallend saldo grondexploitatie met méér dan EUR 1 miljoen financiële gevolgen voor de gemeente. Dit leidt dan tot ontbrekende dekking van het bouwplan.

Een aantal maatregelen voor belangrijke (financiële) risico's voor de gemeente moeten nog worden uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst (bijvoorbeeld: bij (tussentijdse) verandering van de gebruiker van het gebouw), de ingebruikgevingsovereenkomst ((het tekort op de exploitatiemiddelen) en een erfpachtovereenkomst (de afdracht door Mitros van de meerwaarde van de grondopbrengst bij een herbestemming). Uit de concept samenwerkingsovereenkomst maken wij op dat de raad hierover instemming zal worden gevraagd. Wij adviseren de raad daarom grondig kennis te nemen van de samenwerkingsovereenkomst met bijlagen.

3 CASUS KOHNSTAMMSCHOOL

3.1 KENMERKEN VAN DE KOHNSTAMMSCHOOL EN HET HUISVESTINGSPROJECT

Schoolnaam	Prof. Kohnstammschool
Schoolbestuur	Stichting Primair Openbaar Onderwijs Utrecht (SPO Utrecht). Het schoolbestuur is bouwheer.
Denominatie	Openbaar basisonderwijs
Benodigde / gewenste capaciteit Masterplan PO (2006)	Uitbreiding met 10 lokalen en 2 speellokale tot een totaal van 18 lokalen.
Populatieomvang	
2002/2003	332 (Bron: leerlingprognose 2005-2016)
2004/2005	317 (Bron: leerlingprognose 2005-2019)
2005/2006	337 (Bron: leerlingprognose 2006-2020)
2007/2008	358 (Bron: leerlingprognose 2008-2022)
2010	399 (Bron: leerlingprognose 2011-2025)
2018 prognose	446 (Bron: leerlingprognose 2011-2025)
Type ingreep Masterplan	Vervangende nieuwbouw met gebiedsontwikkeling
Type ingreep actueel (Vgr 3)	Uitbreiding en renovatie bestaande hoofdgebouw (Marislaan 1). De twee dislocaties (Mesdaglaan en Rubenslaan) komen hierdoor te vervallen.
Budget Masterplan (2006)	EUR 1.102.161 (vervangende nieuwbouw) EUR 243.396 (uitbreiding hoofdgebouw) EUR 500.000 (renovatie hoofdgebouw) EUR 1.845.557 totaal
Budget actueel (Vgr 3)	EUR 1.845.557 (uitbreiding hoofdgebouw) EUR 500.000 (renovatie hoofdgebouw) EUR 2.345.557 totaal
Planning Masterplan (2006)	Oplevering 2007 ¹¹²
Planning actueel (Vgr 3)	Oplevering 2009
Financiering	Masterplan PO & (V)SO
Actuele fase van ontwikkeling	Begin 2010 is een start gemaakt met de bouw van de uitbreiding.

¹¹² NB: In de publiekversie *Masterplan Onderwijs. Goede schoolgebouwen voor alle kinderen van het Primair en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs* (datum onbekend), wordt 2007-2009 (oplevering 2009) als geplande periode voor dit project genoemd.

3.2 RECONSTRUCTIE PLANONTWIKKELING KOHNSTAMMSCHOOL

INLEIDING

De Kohnstammschool is gevestigd op drie locaties. Het hoofdgebouw van de school is een zogenaamde 'hallenschool'. Dit is een bepaalde architectuur voor schoolgebouwen uit de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw waarbij alle klaslokalen aan de centrale hal gelegen zijn. De gemeente is bezig met de toekenning van de gemeentelijke monumentenstatus voor dit gebouw.

De huisvesting van de Kohnstammschool heeft te kampen met achterstallig onderhoud en ruimtegebrek. In 2005 beschrijft de Inspectie van het Onderwijs de huisvestingssituatie van de school als problematisch. Een aantal lokalen van de verschillende locaties voldoet volgens de inspectie niet of nauwelijks aan de vereisten van een kwalitatief goede leeromgeving. De onderwijsinspecteur dringt aan op een snelle en adequate oplossing voor dit probleem.¹¹³

De nieuwbouwplannen voor de Kohnstammschool staan in grote belangstelling van de omwonenden. Zij hebben zich verenigd in de Vereniging Kromme Rijnwijk. De vereniging is fel tegenstander van de nieuwbouwplannen.

PLANONTWIKKELING

Het hoofdgebouw van de Kohnstammschool bevindt zich in oorspronkelijke staat en moet gerenoveerd worden. Daarnaast kampt de Kohnstammschool al jaren met ruimtegebrek. De school is van oudsher gevestigd op twee locaties. Lange tijd hebben bij de kleuterschool noodlokalen gestaan en er wordt gebruik gemaakt van ruimte in het ROC-pand aan de Rubenslaan. Dit pand verkeert in zeer slechte staat. In het Masterplan PO & (V)SO (2006) is voor de Kohnstammschool vervangende nieuwbouw opgenomen. De gemeente en het schoolbestuur zien mogelijkheden om met het realiseren van vervangende nieuwbouw het achterstallig onderhoud aan te pakken en het ruimtegebrek op te lossen. In december 2006 geeft het college van B&W een beschikking af aan SPO Utrecht voor de permanente uitbreiding van de Kohnstammschool met tien groepen en twee speellokale. De school kan met deze uitbreiding in totaal 18 groepen huisvesten.

Het schoolbestuur benadert in 2006 een architect om een plan te maken voor de huisvesting van de school. Op basis van de ontwerpen van de architect blijkt het mogelijk te zijn om uitbreiding te realiseren op de locatie van het hoofdgebouw: een unilocatie. In het voorjaar van 2007 stelt het schoolbestuur de buurtbewoners op de hoogte van de nieuwbouwplannen voor de school. De geïnterviewden geven aan dat deze informatiebijeenkomst niet goed is verlopen. De buurtbewoners is namelijk steeds verteld dat nieuwbouw op de locatie Rubenslaan ook een reële optie was. Tijdens de bijeenkomst in het voorjaar van 2007 werd echter aan de bewoners gecommuniceerd dat de keuze is gemaakt om de nieuwbouw op de Marislaan te plegen. De geïnterviewden geven aan dat de bewoners zich voor een voldongen feit geplaatst

¹¹³ Inspectie van het Onderwijs (2 december 2005). *Rapport Periodiek Kwaliteitsonderzoek OBS Prof. Dr. Ph.A Kohnstamm*.

voelen en zich gepasseerd voelen. De bewoners geven dit in een later stadium aan in een bezwaarschrift dat zij indienden tegen de verlening van de bouwvergunning ook zelf aan.¹¹⁴

De omwonenden hebben inhoudelijke bezwaren tegen de nieuwbouwplannen van het schoolbestuur. Zij zijn bang dat het ontwikkelen van een unilocatie op de plek van het huidige hoofdgebouw teveel ruimte van het schoolplein in beslag neemt. De geïnterviewden geven aan dat ook na uitvoering van de uitbreidings- en renovatieplannen het schoolplein meer vierkante meters telt dan het vastgestelde minimum aantal vierkante meters. Volgens hen spelen bij de omwonenden de angst voor daling van hun huizenprijs en de vele bouwactiviteiten rondom de school ook mee in de weerstand tegen de plannen voor de Kohnstammschool.

De bewoners organiseren zich in een actiecomité (later Vereniging Kromme Rijnwijk) en presenteren vier alternatieven aan de wethouders Onderwijs en Stedelijke Ontwikkeling. In juli 2007 meldt de gemeente het actiecomité bij een bijeenkomst dat de ingediende alternatieven negatief worden beoordeeld. In de discussie met de omwonenden hanteert de gemeente onder andere het argument dat sloop en nieuwbouw geen optie is omdat de gemeente van plan is de monumentenstatus voor het hoofdgebouw aan te vragen. Ook onderschrijft het college de wens van het schoolbestuur om een unilocatie te ontwikkelen.¹¹⁵

Onder leiding van de architect vindt in juli 2007 met het team van de school een vertaling van de onderwijskundige visie naar de te realiseren nieuwbouw plaats. De voorkeur voor de realisatie van een unilocatie wordt uitgesproken.

In het najaar van 2007 (6 november) wordt het project in de vergadering van de commissie Stedelijke Ontwikkeling¹¹⁶ besproken naar aanleiding van afschriften van brieven van de Medezeggenschapsraad van de Kohnstammschool, de Wijkraad Oost en het actiecomité. Door deze partijen wordt tijdens de vergadering ook ingesproken. Het actiecomité verzoekt het college om te helpen met het zoeken naar alternatieven voor het bouwplan van het schoolbestuur. De medezeggenschapsraad van de Kohnstammschool geeft aan het niet eens te zijn met de afwijzing van de varianten door het college en vindt de door het college gehanteerde argumentatie zwak. De Wijkraad Oost vraagt aandacht voor speelruimte voor de kinderen. De wethouders voor Ruimtelijke Ordening en Onderwijs zeggen de commissie toe dat zij een precieze tekening met de afmetingen van het concept bouwplan zal ontvangen. Het project wordt in diezelfde periode ook in de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling¹¹⁷ besproken. Bij de rondvraagpunten wordt door de partijen D66 en Leefbaar Utrecht aandacht gevraagd voor de communicatie tussen de school, de buurt en de gemeente. De wethouder Onderwijs zegt de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling toe haar te informeren over het communicatietraject rondom de ontwikkelingen bij de

¹¹⁴ Vereniging Kromme Rijnwijk (2008) *Uitwerking bezwaren bouwvergunning*.

¹¹⁵ College van B&W (2008) commissiebrief *Alternatieven uitbreiding Kohnstammschool*.

¹¹⁶ Commissievergadering Stedelijke Ontwikkeling *Verslag 6 november 2007*.

¹¹⁷ Commissievergadering Maatschappelijke Ontwikkeling *Verslag 15 november 2007*.

Kohnstammschool. Na deze commissiebehandeling verzoekt het college het schoolbestuur een compacter ontwerp te maken en zodoende tegemoet te komen aan de wensen van de omwonenden. De Vereniging Kromme Rijnwijk heeft inmiddels kenbaar gemaakt alle bezwaarmogelijkheden aan te grijpen om de nieuwbouwplannen tegen te houden. Het schoolbestuur komt met een nieuw ontwerp. Dit ontwerp houdt vast aan de gewenste unilocatie, maar is 30% kleiner dan het eerste ontwerp. Dit is gerealiseerd doordat de lokalen voor buitenschoolse opvang niet zijn opgenomen in de uitbreiding en door een vermindering van het aantal vierkante meters voor trappenhuizen en gangen. Voor huisvesting van de buitenschoolse opvang wordt naar een andere locatie gezocht.

In de eerste voortgangsrapportage PO & (V)SO (2007) meldt het college van B&W dat er definitief gekozen is voor uitbreiding op het terrein van het hoofdgebouw zodat de school gehuisvest kan worden in een unilocatie. Hiertoe moet eerst de uitbreiding gerealiseerd worden, gevolgd door een renovatie van het oude gedeelte van het hoofdgebouw. De ingreep verandert in de gemeentelijke planvorming van 'nieuwbouw' naar 'renovatie en uitbreiding'.

In de commissievergadering van 4 maart 2008 (commissie Stedelijke Ontwikkeling)¹¹⁸ wordt het project opnieuw besproken. Dit keer naar aanleiding van een brief¹¹⁹ die het college heeft verzonden naar Vereniging de Kromme Rijnwijk. In deze brief zet het college uiteen waarom het kiest voor de ontwikkeling van een unilocatie op de plek van het huidige hoofdgebouw van de Kohnstammschool. In de commissievergadering wordt door verschillende raadsleden verbazing uitgesproken over het feit dat het bouwplan inhoudelijk weinig wijzigingen kent en dat het lijkt alsof er niets is gedaan door de gemeente en het schoolbestuur met het commentaar van de omwonenden en de Vereniging. Ook (het gebrek aan) communicatie wordt aangehaald door enkele raadsleden. Door een aantal raadsleden wordt getwijfeld aan het feit of de alternatieven die door de Vereniging Kromme Rijnwijk zijn aangedragen in de zomer van 2007 daadwerkelijk zijn doorgerekend. De wethouders Ruimtelijke Ordening en Onderwijs zeggen de commissie toe de financiële en ruimtelijke onderbouwing van de collegereactie op de alternatieven van de Vereniging toe te zenden. Ook zeggen de wethouders toe het schoolbestuur mee te geven dat zij goed met de buurt moet communiceren.

In een commissiebrief d.d. 28 maart 2008 (aan de commissies Maatschappelijke Ontwikkeling en Stedelijke Ontwikkeling) geeft het college een overzicht van de communicatie die met de omwonenden heeft plaatsgevonden en de beoordeling door het college van de alternatieven die zijn aangedragen door de Vereniging. In de brief meldt het college ook het aangepaste ontwerp van SPO Utrecht als positief te beoordelen. Het plan is volgens het college gebaseerd op een goede afweging van

¹¹⁸ Commissievergadering Stedelijke Ontwikkeling (4 maart 2008). *Verslag*.

¹¹⁹ College van B&W (6 februari 2008). Brief aan Vereniging Kromme Rijnwijk *Uitbreiding Kohnstammschool*.

belangen en komt zoveel mogelijk tegemoet aan de wensen van de buurt en het onderwijs voor de Utrechtse schoolkinderen.¹²⁰ Er is volgens het college van B&W dan ook geen rechtsgrond om de bouwvergunningsaanvraag van SPO voor het compacte ontwerp te weigeren.

Na eerst het plan te hebben afgewezen, keurt de Welstandscommissie een aangepast plan in september 2008 goed. In oktober van dat jaar wordt de bouwvergunning voor de uitbreiding afgegeven. In december 2008 dient de vereniging Kromme Rijnwijk bezwaarschriften in tegen de sloopvergunning en de bouwvergunning. De vereniging stelt in haar bezwaarschrift dat de aanvraag voor de bouwvergunning niet ontvankelijk verklaard moet worden, dan wel geweigerd moet worden op basis van een aantal argumenten (op hoofdlijnen):¹²¹

- ◆ De uitbreiding van de school gaat ten koste van het speelplein dat ook als buurtplein fungeert. Er blijft volgens de vereniging voor de buurtkinderen te weinig ruimte over voor een veilige speelplek.
- ◆ De locaties moeten in onderlinge samenhang ontwikkeld worden.
- ◆ De uitbreiding is gebaseerd op leerling-prognoses die juist laten zien dat er de komende jaren nauwelijks sprake van groei zal zijn.
- ◆ De gemeente gaat slordig om met procedures voor de aanvraag van vergunningen. De vereniging geeft ook aan dat zowel de gemeente als het schoolbestuur niet bereid zijn geweest om te communiceren met de buurtbewoners. Ook stelt de vereniging dat zij onvoldoende is betrokken bij de planvorming. De geïnterviewden spreken van een communicatieprobleem tussen het schoolbestuur en de gemeente enerzijds en de omwonenden en ouders anderzijds.

Naast het indienen van bezwaarschriften, vraagt de Vereniging Kromme Rijnwijk in 2008 een second opinion aan op de uitspraak van de Welstandscommissie. De second opinion levert dezelfde uitspraak op; een goedkeuring van de plannen van het schoolbestuur. In februari 2009 besluit het college van B&W om het bezwaarschrift dat is ingediend door de Vereniging Kromme Rijnwijk tegen de verlening van de sloopvergunning ongegrond te verklaren.¹²² De vereniging maakt de gang naar de rechter en dient bezwaar in tegen de bouwvergunning. Het bezwaar wordt januari 2010 door de rechter behandeld. Tijdens de zitting blijkt dat een aantal documenten niet goed waren aangeleverd bij de rechter door het schoolbestuur en de gemeente. Het schoolbestuur en de gemeente krijgen de kans om de juiste stukken alsnog in te dienen (voorjaar 2010).

Het project en de financiële afronding van het project liggen in de tussentijd (vanaf maart 2008) vanuit de gemeente stil. De aandacht gaat uit naar de bezwaarschriftenprocedures. In de periode voor 2008 zijn vanuit gemeente drie verschillende projectleiders betrokken geweest. In het begin van 2009 wordt weer een

¹²⁰ College van B&W (2008). commissiebrief *Alternatieven uitbreiding Kohnstammschool..*

¹²¹ Vereniging Kromme Rijnwijk (2008). *Uitwerking bezwaren bouwvergunning.*

¹²² College van B&W (2009). *Bezwaarschrift Vereniging Kromme Rijnwijk.*

start gemaakt met de financiële afronding tussen de gemeente en het schoolbestuur. Het schoolbestuur dient een directieraming in. De gemeente keurt deze raming niet goed. Ook een eerder ingediende raming is door de gemeente afgekeurd. Deze directieraming laat een grote overschrijding op het beschikbare gemeentelijke budget zien. De gemeente vraagt een second opinion aan op de raming. Ook uit de second opinion volgt een overschrijding van het beschikbare gemeentelijke budget. De overschrijding wordt onder andere veroorzaakt door aanvullende eisen vanuit Welstand en door de eisen die de gemeente op het gebied van het binnenklimaat en stedenbouw stelt.

De aanbesteding van de opdracht voor bouw van de uitbreiding vindt plaats en de bouw van de uitbreiding start begin 2010. De bouw van de uitbreiding vordert gestaag. Juni 2010 ligt de vloer van de eerste verdieping erin en zijn de muren gemetseld.

3.3 CONCLUSIES KOHNSTAMMSCHOOL

De uitbreiding en renovatie van de Kohnstammschool zijn ten opzichte van het Masterplan vertraagd. Het gemeentelijke investeringsbudget voor de uitbreiding en renovatie is met 27% gestegen (derde voortgangsrapportage) ten opzichte van het Masterplan. De inhoud van het project is op hoofdlijnen grotendeels ongewijzigd gebleven ten opzichte van het Masterplan, met uitzondering van de ruimte voor buitenschoolse opvang. Welke factoren zijn bepalend geweest voor het verloop van de planvorming van huisvesting voor de Kohnstammschool?

- a) Er was sprake van gebrekkige communicatie en slecht verwachtingenmanagement door het schoolbestuur en de gemeente richting de buurtbewoners. Bij bewoners is het beeld ontstaan dat zij actief bij kunnen en mogen dragen aan de planvorming. Het schoolbestuur wenst de bewoners te informeren en hen ruimte te geven voor het aanbrengen van kleine aanpassingen aan het plan. De bezwaar- en beroepsprocedures hebben geleid tot vertraging van de uitvoering van het project.
- b) De gemeente heeft het project weinig daadkrachtig aangestuurd. Zo hebben het project en de financiële afwikkeling ervan lange tijd stilgelegen bij DMO. Er zijn drie verschillende projectleiders vanuit de gemeente betrokken geweest bij het project.
- c) De gemeente stelt op het gebied van binnenklimaat en stedenbouw aanvullende eisen aan de plannen voor de renovatie en uitbreiding van de Kohnstammschool. Deze eisen hebben een kostenverhogende werking voor het project.

4 CASUS KINDERCLUSTER TEUN DE JAGER

4.1 KENMERKEN VAN OBS OVERVECHT EN DE CLEOPHASSCHOOL EN HET HUISVESTINGSPROJECT

Schoolnaam	OBS Overvecht (lokatie Teun de Jagerdreef en Van Brammendreef) en Jenaplanschool Cleophas	
Schoolbestuur	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht (SPO Utrecht) Stichting Overvecht-Zuid voor het Katholiek Onderwijs (SOZKO)	
Denominatie	Openbaar onderwijs respectievelijk Katholiek onderwijs (Jenaplan)	
Benodigde / gewenste capaciteit Masterplan PO (2006)	Cleophas ¹²³	OBS Overvecht (lokatie Teun de Jagerdreef)
	11 leslokalen	8 leslokalen
	1 speellokaal	1 vve-lokaal
	1 gemeenschapsruimte	1 speellokaal
		1 gemeenschapsruimte
Populatieomvang	Cleophas	OBS Overvecht (lokatie Teun de Jagerdreef)
2002/2003	270	143 (Bron: leerlingprognose 2005-2016)
2004/2005	259	138 (Bron: leerlingprognose 2005-2019)
2005/2006	244	136 (Bron: leerlingprognose 2006-2020)
2007/2008	251	156 (Bron: leerlingprognose 2008-2022)
2010	251	156 (Bron: leerlingprognose 2011-2025)
2018 prognose	242	139 (Bron: leerlingprognose 2011-2025)
Type ingreep Masterplan	Vervangende nieuwbouw (herschikking met gebiedsontwikkeling)	
Type ingreep actueel (Vgr 3)	Vervangende nieuwbouw (herschikking met gebiedsontwikkeling)	
Budget Masterplan (2006)	EUR 4.200.000 EUR 1.500.000 2 gymzalen EUR 5.700.000 totaal	
Budget actueel (vgr 3)	EUR 4.630.204 EUR 1.709.394 2 gymzalen EUR 417.498 1 extra VVE en 1 ouderlokaal EUR 6.757.096 totaal exclusief MFA en binnenklimaat EUR 7.420.140 totaal inclusief MFA en binnenklimaat ¹²⁴	
Planning Masterplan (2006)	2007 ¹²⁵	
Planning actueel (Vgr 3)	2011 ¹²⁶	

¹²³ College van B&W (2006). Beschikking *Programma en Overzicht Voorzieningen Huisvesting Onderwijs 2007*

¹²⁴ Gemeente Utrecht (2009) *Kindercampus Overvecht. Financiële haalbaarheid*. In dit document zijn ook de extra bijdragen voor MFA en binnenklimaat opgenomen voor het project. Dit in tegenstelling tot de voortgangsrapportages waarin de extra middelen voor binnenklimaat en MFA niet op projectniveau zijn benoemd maar een totaalbedrag is opgenomen voor het hele Masterplan.

Financiering	Masterplan PO en (V)SO
Actuele fase van ontwikkeling	Het programma en de locatie zijn bekend. De gemeente, woningcorporatie en schoolbesturen zijn nog in onderhandeling over de financiering en ontwikkeling van het kindercluster.

4.2 RECONSTRUCTIE PLANONTWIKKELING KINDERCLUSTER TEUN DE JAGER

INLEIDING

In het Masterplan PO & (V)SO is voor de openbare basisschool Overvecht (locatie Teun de Jagerdreef) en de Jenaplanschool Cleophas gezamenlijke nieuwbouw gepland; een 'kindercluster'. De nieuwbouwplannen zijn inhoudelijk onderdeel van de vernieuwingsoperatie voor de hele wijk Overvecht op het gebied van woningvoorraad, buitenruimte, voorzieningen en onderwijshuisvesting. Aanleiding voor de nieuwbouw is de technische staat van de huidige schoolgebouwen. De technische staat van de meeste schoolgebouwen in Overvecht is slecht. Bijna alle gebouwen voor primair onderwijs in Overvecht worden vervangen door nieuwbouw. De gemeente, schoolbesturen en schooldirecties hebben dit aangegrepen om een kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijs in Overvecht. De ambitie is om vijf kinderclusters te ontwikkelen in Overvecht. Een kindercluster bestaat uit één of meerdere scholen, met onderwijsgerelateerde voorzieningen en/of wijkgerichte functies in één of meerdere gebouwen in elkaar directe omgeving. In het gemeentelijke document *Kindercampus Overvecht. Investeren in de pedagogische kwaliteit* (2008) is een globaal programma van eisen geformuleerd voor Overvecht en voor de afzonderlijke kinderclusters. Naast het Masterplan PO & (V)SO vormen ook het Uitvoeringsprogramma Krachtwijken, Utrecht Vernieuwt en de gebiedsplannen voor Overvecht de kaders voor de ontwikkeling van de kinderclusters. De kinderclusters Overvecht zijn daarnaast een pilot maatschappelijk vastgoed. Het doel van deze pilot is om te onderzoeken in hoeverre het maatschappelijke meerwaarde oplevert als woningcorporaties in plaats van de gemeente sociaal maatschappelijk vastgoed ontwikkelen en realiseren. Voor de basisscholen obs Overvecht en Cleophas wordt het kindercluster Teun de Jager ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van dit kindercluster zijn twee schoolbesturen, de directies van beide scholen, de gemeente en woningcorporatie Mitros betrokken. Het project wordt gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit: de ambities zijn hoog en er zijn veel actoren betrokken met verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

¹²⁵ NB: In de publieksversie van het Masterplan 'Masterplan Onderwijs. Goede schoolgebouwen voor alle kinderen van het Primair en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs' (datum onbekend), wordt 2007-2009 (oplevering 2009) als geplande periode voor dit project genoemd.

¹²⁶ In de derde voortgangsrapportage Masterplan PO & (V)SO wordt (2009) in het programmaoverzicht (bijlage D) 2011 als laatste investeringsjaar genoemd. Het boekje *Kindercampus Overvecht. Investeren in de pedagogische kwaliteit* (2008) vermeldt 2013 als jaar van oplevering.

PLANONTWIKKELING

De openbare basisschool Overvecht (locatie Teun de Jagerdreef) en Jenaplanschool Cleophas zijn gehuisvest in zogenaamde MUWI-scholen. Deze schoolgebouwen, ontworpen door architecten Muys en De Winter, zijn in de naoorlogse periode gebouwd met een beoogde levensduur van 20 jaar. De gebouwen zijn volgens het college in technisch zeer slechte staat. In het Masterplan PO & (V)SO is vervangende nieuwbouw voorzien voor deze scholen. Ook is in het Masterplan de ambitie benoemd om de huisvesting van de scholen in Overvecht zoveel mogelijk te clusteren en zo min mogelijk stand alone-scholen te bouwen. De gemeente en de schoolbesturen ambiëren met de kinderclusters in Overvecht de wereld van het kind centraal te zetten. "*Saaie sobere en doelmatige schoolgebouwen uit de wederopbouwperiode*" passen volgens de gemeente niet bij die ambitie.¹²⁷

Eind 2006 geeft het college een beschikking af aan obs Overvecht en de Cleophaschool waarin de voorziening vervangende nieuwbouw wordt toegekend. Het budget dat wordt beschikt is grotendeels gebaseerd op normbedragen (in dit geval: een bedrag per m2 brutovloeroppervlakte). De kosten voor sloop en tijdelijke huisvesting zijn geraamd.

Voor de ontwikkeling van de kinderclusters wordt een gemeentelijke projectleider aangesteld. De gemeentelijke projectleider is verantwoordelijk voor het vastleggen van de programmering van de kinderclusters, het selecteren van een ontwikkelaar en een locatie van de nieuw te bouwen clusters in Overvecht. Ook wordt een stuurgroep kinderclusters Overvecht ingesteld. Zowel de betrokken schoolbesturen als de betrokken woningcorporaties nemen deel aan de stuurgroep. Vanuit de gemeente nemen ambtenaren van Utrecht Vernieuwt, Dienst Wijken en Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling (Maatschappelijk Vastgoed en Onderwijs) deel aan de stuurgroep. De directies van de beide scholen zijn vanaf het begin van het planvormingsproces betrokken (door een werkgroep waaraan ook de gemeente deelneemt).

In 2007 start de initiatieffase van de kinderclusters in Overvecht. De initiatieffase moet duidelijk maken of de ontwikkeling van de multifunctionele accommodaties haalbaar is en onder welke voorwaarden. Er wordt een startnotitie opgesteld door de gemeente en de betrokken schoolbesturen.¹²⁸ In de startnotitie worden de gebiedsplannen Spoorzone en de Gagel, het wijkactieplan Overvecht en het Masterplan PO & (V)SO als uitgangspunt genomen voor de te ontwikkelen kinderclusters. De ambitie is om *'vanuit het onderwijs één pedagogisch klimaat te ontwikkelen voor heel Overvecht. Eén stevige basis waar vanuit onderwijs maar ook diverse programma's en voorzieningen aan de kinderen en hun ouders kunnen worden aangeboden.[...] Deze stevige basis zal uit een basisprogramma moeten bestaan waar een slim gebouwconcept bij past.'* Het document vormt een eerste aanzet voor een Programma van Eisen. In april 2008 presenteert DMO het globale Programma van Eisen voor Overvecht *Kindercampus Overvecht. Investeren*

¹²⁷ Gemeente Utrecht (2008), Kindercampus Overvecht; Investeren in de pedagogische kwaliteit.

¹²⁸ Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (programma DOeN) Startnotitie KinderCampus Overvecht. Investeren in de pedagogische kwaliteit.

in de pedagogische kwaliteit. Het Programma van Eisen is een gezamenlijk product van de gemeente en de schoolbesturen. Naast de gebiedsplannen en het wijkactieplan zijn de speerpunten van het bredeschoolbeleid in Overvecht¹²⁹ als uitgangspunt genomen voor het programma van eisen van de clusters. Ieder kindercluster is opgebouwd uit een basisopgave en een plusopgave. In de basisopgave zijn de eisen vastgelegd die op basis van de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gerealiseerd moeten worden in de huisvesting. Deze wensen zijn ook opgenomen in het Masterplan PO & (V)SO. De gemeente en de schoolbesturen zijn van mening dat Overvecht meer nodig heeft. Deze ambities zijn vertaald in het plusprogramma. Gemeentelijk beleid zoals de brede school (FORUM) en voor- en vroegschoolse educatie maken onderdeel uit van het plusprogramma evenals ruimte voor commerciële functies die gehuisvest kunnen worden in het kindercluster zoals kinderopvang en buitenschoolse opvang. Het document bevat ook een lijst met concrete uitgangspunten opgenomen (do's en don'ts) voor de huisvesting van alle kinderclusters, zoals WEL binnenklimaat zoveel mogelijk bouwkundig regelen en NIET teveel bouwlagen. Naast het programma van eisen, zijn in het document de stedenbouwkundige voorwaarden, financiën, planning en werkafspraken opgenomen.

Het budget (EUR 7.420.140) dat volgens het Programma van Eisen nodig is voor de realisatie van het kindercluster Teun de Jager ligt hoger dan het bedrag dat is opgenomen in de investeringsplanning van het Masterplan PO & (V)SO en de voortgangsrapportages. Dit komt omdat in de investeringsplanning van het Masterplannen de extra middelen die het college beschikbaar heeft gesteld voor bouwen in de vorm van MFA en binnenklimaat als totaalbedrag zijn opgenomen en niet zijn doorberekend op projectniveau. In het Programma van Eisen wordt een verandering in de planning voor de realisatie van het kindercluster Teun de Jager voorzien ten opzichte van het uitvoeringsprogramma van het Masterplan PO & (V)SO. De oplevering van het kindercluster staat nu gepland in 2011¹³⁰ in plaats van 2007. Als reden van de aanpassing van de planning wordt de deelname in de gebiedsontwikkeling van Spoorzone genoemd.

De directies van beide scholen geven aan dat het planvormingsproces met horten en stoten verloopt. In een aantal jaar tijd zijn verschillende plannen en programma's geformuleerd, met als uiteindelijke resultaat het globale Programma van Eisen. Door de vertraging in de planvorming is bij de scholen grote frustratie ontstaan. Zij geven aan dat er een groot verloop is geweest onder projectleiders vanuit de gemeente. Vanuit de gemeente zijn er opeenvolgend vier projectleiders betrokken bij het project. *'Het leek alsof we met de komst van een nieuwe projectleider iedere keer opnieuw moesten beginnen met de planvorming. Alleen de huidige projectleider is doorgegaan op de plannen die er lagen.'*

¹²⁹ In de wijk Overvecht werken de organisaties Cumulus-Welzijn, Ludens (kinderopvang), het Utrechts Centrum voor de Kunsten en 11 basisscholen samen in Brede School Overvecht. De uitgangspunten voor Overvecht zijn: talentontwikkeling met een carrousel van activiteiten; stimuleren van de ouderbetrokkenheid; participatie in de buurt en zorg gericht op het benaderen van ouders.

¹³⁰ In de derde voortgangsrapportage Masterplan PO & (V)SO wordt (2009) in het programmaoverzicht (bijlage D) 2011 als laatste investeringsjaar genoemd. Het boekje *Kinder-campus Overvecht. Investeren in de pedagogische kwaliteit* (2008) vermeldt 2013 als jaar van oplevering.

Het kindercluster Teun de Jager wordt in eerste instantie (2008) op een centrale plek in de wijk gepland in plaats van op de huidige Teun de Jagerdreef (groenstrook aan de rand van de wijk nabij het spoor). Hierdoor maakt de ontwikkeling van het kindercluster onderdeel uit van de herstructurering van het Camera Obscura-complex. De centrale plek in de wijk heeft op dat moment zowel de voorkeur van de schoolbesturen als van de woningcorporatie en de gemeente. De voordelen van deze locatie die worden genoemd zijn de centrale positie van de school in de wijk en het vrijkomen van de huidige locatie voor herontwikkeling. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid van het realiseren van nieuwbouwwoningen op de huidige locatie van de schoolgebouwen. Consequentie van de ontwikkeling van het kindercluster Teun de Jager op een centrale plek in de wijk is dat het project ten opzichte van het Masterplan vertraging oploopt. Deze vertraging wordt veroorzaakt door een langere proceduredtijd. De langere proceduredtijd zit hem in het opstellen van en vaststellen van het gebiedsplan door de raad (vastgesteld door de raad juli 2009) en de draagvlakmeting onder de bewoners. De bestaande woningen op de locatie moeten namelijk worden gesloopt. Hier kan pas een start mee gemaakt worden als er voldoende draagvlak is voor de planvorming op het gebied van woningbouw onder de huidige bewoners.

In 2009 besluiten de gemeente, de schoolbesturen en de woningcorporatie in gezamenlijkheid om af te zien van de herontwikkeling van de multifunctionele accommodatie op een centrale plek in de wijk en om te bouwen op de huidige locatie (Teun de Jagerdreef). Het college meldt in de derde voortgangsrapportage (2009) dat de onduidelijkheid over de plannen voor Camera Obscura en de risico's die voortkomen uit de draagvlakverplichting onder bewoners voor sloop- en nieuwbouw van woningen de redenen zijn geweest om af te zien van de realisatie van het kindercluster op een centrale plek in de wijk. Het college onderzoekt of de beschikbare kavel groot genoeg is en of het mogelijk is om woningen toe te voegen aan het kindercluster.

In het kader van de Uitvoeringsovereenkomst Krachtwijken en de pilot Maatschappelijk Vastgoed worden specifieke afspraken gemaakt tussen woningcorporatie Mitros en de gemeente over het proces en de meerwaarde van de betrokkenheid van de verschillende partijen. De gemeente is lange tijd in de veronderstelling dat de meerwaarde van de woningcorporatie bij de ontwikkeling van de kinderclusters betekende dat de corporatie (onrendabel) zou investeren in de kinderclusters.¹³¹ Dit beeld bleek niet overeen te komen met het beeld van de betrokken corporatie. In de derde voortgangsrapportage (2009) geeft het college aan dat de woningcorporatie nog geen definitieve afspraken

¹³¹ De gemeente baseerde deze veronderstelling op een passage in de Uitvoeringsovereenkomst Krachtwijken: "Gemeente en woningcorporatie zijn overeengekomen dat het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed ook een activiteit van corporaties kan zijn. Corporaties zijn bereid gemeentelijk beleid uit te voeren of te ondersteunen door het (onrendabel) investeren, het ontwikkelen en beheren van maatschappelijk vastgoed. Partijen stellen vast dat door de onrendabele investeringen in maatschappelijk vastgoed door corporaties een hogere kwaliteit kan worden bereikt dan gebruikelijk en dat er een meerwaarde ontstaat als gebouwen door meerdere gebruikers benut kunnen worden."

heeft gedaan over de mate waarin zij onrendabel wil investeren in het kinderclusters. Dit geldt overigens voor beide corporaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de kinderclusters in Overvecht.

De betrokkenheid van de woningcorporatie bij de ontwikkeling van het kindercluster blijkt volgens geïnterviewden lastiger te zijn dan voorzien. Een mogelijke uitwerking van de pilot maatschappelijk vastgoed is dat de woningcorporatie een accommodatie (ontwikkelt en) beheert. De woningcorporatie is dan ook eigenaar van het vastgoed. De gemeente huurt het gebouw vervolgens van de woningcorporatie en geeft het vervolgens 'om niet' in gebruik aan het schoolbestuur. Of het schoolbestuur huurt het gebouw van de woningcorporatie. Bij deze constructies draagt het schoolbestuur het bouwheerschap over aan de gemeente of de woningcorporatie. Op basis van ervaringen met het overdragen van het bouwheerschap door de schoolbesturen aan de gemeente bij een aantal projecten in Leidsche Rijn, heeft een aantal grote Utrechtse schoolbesturen aangegeven zich te willen herbezinnen op de huidige constructie (het Utrechtse model MFA). Deze herbezinning is in de zomer van 2008 gestart. Het is de bedoeling dat er nieuwe condities en voorwaarden worden geformuleerd waaronder de schoolbesturen hun bouwheerschap overdragen aan de gemeente of aan derden zoals woningcorporaties. Daarnaast speelt het knelpunt dat de gemeente verplicht is om de ontwikkelopgave aan te besteden en dat het wettelijk niet is toegestaan om de ontwikkelopgave op voorhand één op één aan een woningcorporatie toe te zeggen. Een oplossing zou kunnen zijn dat de gemeente het kindercluster ontwikkelt en realiseert en daarna het schoolgebouw oplevert aan de woningcorporatie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Gerrit Rietveldcollege (zie casusbeschrijving Gerrit Rietveldcollege). Overigens zijn de schoolbesturen als juridische eigenaren van de huidige schoolgebouwen bevoegd vast te houden aan nieuwbouw op de huidige locatie. Dit draagt het risico in zich dat de schoolbesturen uiteindelijk alsnog besluiten tot de bouw van 'stand alone'-scholen op de huidige locaties, ook al bereiken de gemeente en de woningcorporatie overeenstemming over de ontwikkeling van het kindercluster. De gemeente verwacht niet dat het schoolbestuur uiteindelijk zal besluiten tot een 'stand alone'-school.

Voor de pilot maatschappelijk vastgoed is door de gemeente een businesscase opgesteld met daarin een investeringsoverzicht, een exploitatiemodel en leerlingprognoses voor Overvecht. Bij de leerlingprognoses wordt een combinatie gemaakt met sloop-nieuwbouwprognoses. De planning van sloop en nieuwbouw van woningen is bepalend voor leerlingstromen voor de scholen in Overvecht.

In 2009 onderzoekt de gemeente de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling van kinderclusters. Uit het onderzoek blijkt dat het totale project in Overvecht een tekort kent van EUR 17 miljoen en dat bij het kindercluster Teun de Jager een bedrag van EUR 1,5 miljoen nog ongedekt is (ongedekt deel van het wensprogramma).¹³²

¹³² Gemeente Utrecht (2009). *Kindercampus Overvecht. Financiële Haalbaarheid*.

Bij de berekening van de kosten is de gemeente niet uitgegaan van de normkosten maar van de stichtingskosten. Het college voegt EUR 1,9 miljoen extra toe aan het Masterplan PO & (V)SO voor de realisatie van ouderlokalen en Voor- en Vroegschoolse Educatie. In 2008 (tweede voortgangsrapportage) voegde het college al een totaalbudget van EUR 6.105.000 toe aan het Masterplan voor de ontwikkeling van MFA's. Duidelijk werd dat de investeringskosten voor MFA's structureel hoger liggen dan de opstelsom van solitaire voorzieningen. Een deel van dit bedrag komt toe aan het kindercluster Teun de Jager bovenop het beschikbare investeringsbudget. Ook voor het binnenklimaat zijn extra middelen beschikbaar gesteld door het college. Ook met de extra bijdragen blijft een deel van de kosten voor het kindercluster Teun de Jager ongedekt (EUR 1,5 miljoen). DMO geeft aan dat alleen die onderdelen van het programma van eisen waar dekking voor is gevonden worden gerealiseerd. Hierbij wordt een groei-model gehanteerd. Dat wil zeggen dat de overige onderdelen op demonteerbare wijze worden meegenomen in het ontwerp. Hierdoor is er volgens DMO tijdens het proces nog ruimte om te zoeken naar dekking voor de overige programmaonderdelen door het binnenhalen van subsidies, meevallers in de aanbesteding etc. Er is nog geen dekking gevonden voor een extra gymzaal, een centrale ruimte, een atelier en uitbreidingsruimte (ongedekt deel van het wensprogramma). De problemen rond de financiële dekking wordt in de derde voortgangsrapportage (2009) als belangrijkste onzekere factor genoemd in de haalbaarheid van de realisatie van het kindercluster. Het beschikbare gemeentelijk budget (dekkingstekort) in relatie tot de ambitieuze gemeentelijke plannen voor Overvecht en kinderclusters is een grote bron van frustratie voor de directies van beide scholen.

4.3 CONCLUSIES KINDERCLUSTER TEUN DE JAGER

De nieuwbouw van het kindercluster Teun de Jager is ten opzichte van het Masterplan is flink vertraagd. In het Masterplan staat oplevering in 2007 gepland. Volgens de derde voortgangsrapportage vindt de oplevering plaats in 2011. Deels is hier door het college en de schoolbesturen bewust voor gekozen en is de planning aangepast. De inhoud van het project lijkt tot nu toe ongewijzigd gebleven ten opzichte van het Masterplan. Het gemeentelijke investeringsbudget voor de ontwikkeling van het kindercluster is met 19 % gestegen (derde voortgangsrapportage) ten opzichte van het Masterplan. Welke factoren zijn bepalend geweest voor het verloop van de planvorming van huisvesting voor de Cleophasschool en obs Overvecht (locatie Teun de Jager)?

- a) Bij het project zijn veel actoren betrokken met verschillende taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden (gemeente, schoolbesturen- en directies en woningcorporatie). Er wordt gestreefd naar een nieuwe constructie (publiek-private samenwerking) tussen de verschillende partijen bij de ontwikkeling van het kindercluster. De gemeente onderzoekt of deze constructie meerwaarde heeft bij de ontwikkeling en realisatie van sociaal maatschappelijk vastgoed. Het vinden van een invulling voor deze constructie kost veel tijd en moeite.

- b) Over een aantal belangrijke componenten in de planvorming is nog geen besluit genomen. Zo is lang onduidelijkheid geweest over de locatie waar het kindercluster gerealiseerd wordt. Er is geen besluit genomen over welke partij (woningcorporatie, gemeente of schoolbestuur) het kindercluster realiseert en welke financiële bijdrage de partijen leveren. Vooral de bijdrage vanuit de woningcorporatie is onbekend. De onderhandelingen tussen de verschillende partijen over deze punten kost veel tijd.
- c) Van begin af aan is er sprake van een spanning tussen het beschikbaar gestelde budget en de ambities voor het kindercluster Teun de Jager. Er is een tekort van EUR 1,5 miljoen voor de realisatie van het plan voor het kindercluster. Mogelijk kan een deel van het Programma van Eisen door het middelentekort niet gerealiseerd worden.
- d) In de beginfase van het project (tot 2009) zijn er veel wisselingen in het gemeentelijk projectleiderschap vanuit DMO. De continuïteit is hierdoor in het geding.

BIJLAGE 2 BRONNEN

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

GEMEENTE UTRECHT

- ◆ De heer J. Ariaans, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, projectleider
- ◆ De heer H. Baartman, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, projectleider PMB
- ◆ Mevrouw C. Bac, DMO, programmamanager Masterplannen VO en PO &(V)SO
- ◆ Mevrouw R. den Besten, als wethouder Onderwijs
- ◆ De heer W. Bisseling, DMO, Maatschappelijk vastgoed, projectleider
- ◆ Mevrouw N. Deetman, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, projectleider
- ◆ Mevrouw H. van Dijk, DMO, Ontwikkeling, senior beleidsmedewerker
- ◆ De heer M. Gierveld, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, manager Integrale Bouwprojecten
- ◆ Mevrouw S. Guffens, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, senior financieel adviseur
- ◆ De heer A. ter Haar, DMO, projectmanager Vastgoedontwikkeling
- ◆ Mevrouw C. Koek, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, projectleider
- ◆ De heer N. Rosenbaum, DMO, hoofd Onderwijs a.i.
- ◆ De heer B. Stam, DMO, hoofd Maatschappelijk Vastgoed
- ◆ Mevrouw N. Stolk, programmamanager Masterplannen VO en PO/Versnellingsoperatie
- ◆ Mevrouw K. Treffers, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, senior beleidsmedewerker
- ◆ De heer L. van der Zwan, DMO, Maatschappelijk Vastgoed, projectleider (extern)

EXTERN

- ◆ De heer P. Overgaauw, directeur Purmerendse Scholengroep
- ◆ De heer L. Engbers, voormalig directeur Vader Rijn College
- ◆ Mevrouw C. van Steenderen, hoofd huisvesting Bureau Christelijk Onderwijs Utrecht
- ◆ De heer E. van Dorp, lid College van Bestuur Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht
- ◆ De heer J. Nijboer, directeur Centraal College (nu: Trajectum College)
- ◆ De heer T. Talsma, directeur Gerrit Rietveld College
- ◆ Mevrouw G. Gijsbers, directeur OBS Prof. Dr. Ph.A Kohnstammschool
- ◆ Mevrouw C. Verhoeff, directeur OBS Overvecht, locatie Teun de Jagerdreef
- ◆ De heer F. van Noorden, directeur Jenaplanschool Cleophas

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

HOOFDDOCUMENTEN GEMEENTE UTRECHT

- ◆ Masterplan Voortgezet Onderwijs Utrecht (2002), inclusief bijlagen, en de voortgangsrapportages (1-7).
- ◆ Masterplan Primair en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs (2006), inclusief bijlagen, en de voortgangsrapportages (1-3)
- ◆ Convenanten Masterplan VO en Masterplan PO & (V)SO
- ◆ Programmabegrotingen en verantwoording 2008 en 2009.
- ◆ Leerlingprognoses, afdeling Bestuursinformatie
- ◆ De Utrechtse Onderwijsagenda en voortgangsrapportages.

BRIEVEN RAADSCOMMISSIES OF GEMEENTERAAD

- ◆ College van B&W (2008). Commissiebrief *Alternatieven uitbreiding Kohnstammschool*
- ◆ College van B&W (5 oktober 2010). Commissiebrief *Aanvalsplan binnenmilieu Utrechtse schoolgebouwen*.
- ◆ College van B&W (19 mei 2010 en 7 september). Brieven (geheim) aan de leden van de Commissie S&R en M&S betreffende *Raadsvoorstel Gerrit Rietveld College* met bijbehorende bijlagen.
- ◆ College van B&W (15 december 2009). *Raadsbrief Reorganisatie DMO*.
- ◆ College van B&W (27 oktober 2009). *Raadsbrief Integratie vastgoedbeleid*.
- ◆ College van B&W (5 november 2008). *Collegebrief Versneld aanbesteden projecten Masterplan PO en (V)SO*.
- ◆ College van B&W (17 augustus 2010). *Commissiebrief Versnelling 2010-2011 Masterplan PO en (V)SO*.

OVERIGE GEMEENTELIJKE DOCUMENTEN

- ◆ College van B&W (2009) *Bezwaarschrift Vereniging Kromme Rijnwijk*.
- ◆ College van B&W (25 november 2008). Collegebesluit *Nieuwbouw Gerrit Rietveld College en herontwikkeling Winklerlaan e.o.*
- ◆ College van B&W (10 maart 2009). Collegebesluit *Aanbestedingsvoorstel nieuwbouw Gerrit Rietveld College en gebiedsontwikkeling Winklerlaan e.o.*
- ◆ College van B&W (6 februari 2008). Brief aan Vereniging Kromme Rijnwijk *Uitbreiding Kohnstammschool*.
- ◆ College van B&W (2007). *Programma en Overzicht Voorzieningen Huisvesting Onderwijs 2007*.
- ◆ College van B&W (2006) Beschikking Kindercampus Teun de Winter
- ◆ Commissie Stedelijke Ontwikkeling (6 november 2007). *Verslag*.
- ◆ Commissie Maatschappelijke Ontwikkeling (15 november 2007). *Verslag*.
- ◆ Commissie Stedelijke Ontwikkeling (4 maart 2008). *Verslag*.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (19 november 2009). *Raadsbesluit Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs (Vmbo)*.

- ◆ Gemeenteraad Utrecht (23 september 2010). *Raadsbesluit Stedenbouwkundig Programma van Eisen Gerrit Rietveld College* met bijbehorende bijlagen.
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (23 september 2010). *Raadsbesluit Intentieovereenkomst Gerrit Rietveld College* met bijbehorende bijlagen.
- ◆ Gemeente Utrecht (2009) *Kindercampus Overvecht. Financiële Haalbaarheid.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2009) *Nota Speelruimte Utrecht 2009. Geef jeugd de Ruimte.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2008), *Kindercampus Overvecht; Investeren in de pedagogische kwaliteit.*
- ◆ Gemeente Utrecht (11 september 2008). *Bouwverordening gemeente Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht en NUOVO (23 november 2007). *Memo Meerstroom College. Doorstart Nieuwbouw Meerstroomcollege.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 juni 2007). *Onderzoek aanbesteding nieuwbouw Meerstroom College.*
- ◆ Gemeente Utrecht (6 september 2007). *Wijziging Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Utrecht 2007.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *5 jaar Integraal Accommodatiebeleid. Van gebouwonwikkeling naar strategisch maatschappelijk vastgoed.*
- ◆ Gemeenteraad Utrecht (5 juli 2007). *Raadsbesluit Nota van Uitgangspunten en Grondexploitatie woningbouw locatie Meerstroom.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2005). *Schoolbesturen over schoolgebouwen. Resultaten interviews met Utrechtse schoolbesturen in het kader van de voorbereidingen voor een Masterplan Primair Onderwijs en (Voortgezet) Speciaal Onderwijs.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2005). *Uitgangspunten voor programmering in het kader van het Masterplan PO en (V)SO gemeente Utrecht 2007-2014.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2008) *KinderCampus Overvecht. Investeren in de pedagogische kwaliteit.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2009) *Kindercampus Overvecht. Financiële haalbaarheid.*
- ◆ Maar! Bouwmanagement i.o.v. gemeente Utrecht (2009). *Normkostenonderzoek Masterplan Primair Onderwijs & (Voortgezet) Speciaal Onderwijs gemeente Utrecht.*
- ◆ Oberon i.o.v. gemeente Utrecht (februari 2010). *De Staat van het Utrechtse onderwijs 2010.*
- ◆ Oberon i.o.v. gemeente Utrecht (januari 2007). *Een lange adem loont. De onderwijsmonitor Utrecht 2002-2006.*
- ◆ Pleiade Management en Consultancy i.o.v. gemeente Utrecht (februari 2010). *Tussentijdse evaluatie Masterplan PO en (V)SO.*
- ◆ Pronexus i.o.v. gemeente Utrecht (juli 2010). *Leerlingprognoses VO.*
- ◆ Rekenkamercommissie Utrecht (mei 2004). *Beloofd is beloofd. Een onderzoek naar de Tien beloften van het college van B&W.*
- ◆ Taskforce Utrechts VMBO (juni 2009). *Aanvalsplan Utrechts VMBO.*

EXTERNE DOCUMENTEN

- ◆ Aveco de Bondt i.o.v. gemeente Utrecht (mei 2004). *Onderhoudsscan College Blaucapel.*
- ◆ Aveco de Bondt i.o.v. gemeente Utrecht (mei 2004). *Quick scan Meerstroom College Utrecht.*
- ◆ Draaijer en Partners i.o.v. gemeente Utrecht (17 juli 2006). *Analyse nulmeting..*
- ◆ Inspectie van het Onderwijs (2 december 2005). *Rapport Periodiek Kwaliteitsonderzoek OBS Prof. Dr. Ph. A Kohnstamm.*
- ◆ Inspectie van het Onderwijs (27 juni 2008). *Kwaliteitsonderzoek in het kader van het onderwijsverslag 2007-2008. Gerrit Rietveld College.*
- ◆ Inspectie van het onderwijs (9 juli 2008). *Rapport onderzoek naar de kwaliteitsverbetering Het Meerstroom College VMBO.*
- ◆ Inspectie van het Onderwijs (8 oktober 2009). *Rapport van bevindingen onderzoek bij Centraal College, Utrecht.*
- ◆ Inspectie van het onderwijs (8 mei 2006). *Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek school voor voortgezet onderwijs Het Meerstroom College VMBO.*

WETGEVING

- ◆ Wet op het primair onderwijs (Wpo)
- ◆ Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo)
- ◆ Wet op de expertise centra (Wec)

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht heeft tot doel door middel van onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen te verbeteren.

Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.