

Kwaliteit onderwijs- huisvesting

Inventarisatie en analyse van de gemeenten
Leiden en Leiderdorp - feitenrapport

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Deze versie is inhoudelijk gelijk aan de rapportage uit mei 2024. Alleen de vormgeving is aangepast vanuit toegankelijkheidsoverwegingen.
Juni 2024

Kwaliteit onderwijs- huisvesting

Inventarisatie en analyse van de gemeenten
Leiden en Leiderdorp - feitenrapport

Jelger Arnoldussen
Noud Latta
Julia de Ruiter

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Wettelijk kader	9
2.1	Wettelijk kader	9
2.2	Financiering van onderwijshuisvesting	10
3	Gemeente Leiden	13
3.1	Onderwijsgebouwen in gemeente Leiden	13
3.2	Ontwikkelingen ruimtebehoefte	19
3.3	Verdeling en invulling van verantwoordelijkheden	21
3.4	Financiële middelen	24
4	Gemeente Leiderdorp	29
4.1	Onderwijsgebouwen in gemeente Leiderdorp	29
4.2	Ontwikkelingen ruimtebehoefte	32
4.3	Verdeling en invulling van verantwoordelijkheden	34
4.4	Financiële middelen	37
	Bijlage A Onderzoeksmethode	41
	Bijlage B Gesproken partijen	43
	Bijlage C Geraadpleegde documenten en literatuur	45
	Bijlage D Lijst met afkortingen	47

1 Inleiding

In opdracht van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp brengt het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) de kwaliteit van schoolgebouwen van deze gemeenten nader in beeld, inclusief de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en financiële middelen. De doelen van het onderzoek zijn vierledig:

- Inzicht krijgen in de kwaliteit van de bestaande schoolgebouwen;
- Inzicht krijgen in de ruimtebehoefte de komende jaren;
- Inzicht krijgen in de wijze waarop en de mate waarin de gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderwijsvastgoed;
- Inzicht krijgen in de mate waarin de meerjarenprogramma's en financiële middelen toereikend zijn om aan de kwalitatieve en kwantitatieve eisen en behoeften te voldoen in de komende jaren.

De opzet van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader geschetst. In hoofdstuk 3 en 4 worden de onderzoeksvragen voor Leiden en Leiderdorp respectievelijk beantwoord. In de bijlage staat de onderzoeksopzet verder uitgewerkt, inclusief de onderzoeksvragen, gesproken partijen, geraadpleegde documenten en literatuur en lijst met afkortingen.

2 Wettelijk kader

2.1 Wettelijk kader

Gemeenten verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs en dragen de kosten voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding. Deze zorgplicht wordt door gemeenten uitgewerkt in een verordening waarin de 'spelregels' voor schoolbesturen en de gemeente worden vastgelegd. Gemeenten hebben de mogelijkheid hun verantwoordelijkheden te delegeren naar schoolbesturen.

Schoolbesturen verantwoordelijk voor onderhoud

Schoolbesturen kennen een onderhoudsplicht met betrekking tot hun schoolgebouwen, waarbij zij verantwoordelijk zijn voor het onderhoud, gebruik en aanpassingen. De verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen voor het primair onderwijs (PO) ligt sinds januari 2015 bij schoolbesturen. Voor het voortgezet onderwijs (VO) was dit al het geval sinds 2005.

Renovatie nog niet duidelijk belegd

Tot op heden is renovatie nog niet wettelijk belegd bij gemeenten of schoolbesturen. Al in 2020 is voorgenomen om dit bij gemeenten te beleggen.¹ In april 2023 is een wetsvoorstel in consultatie gegaan over een doelmatige aanpak onderwijshuisvesting met onder andere als verandering dat renovatie onder de verantwoordelijkheid zal komen van gemeenten en als volwaardig alternatief zal worden beschouwd voor vervangende nieuwbouw.² Volgens het wetsvoorstel kan een grootschalige ingreep aan een bestaand gebouw die gericht is op een verlenging van de levensduur van dat gebouw met ten minste 25 jaar als renovatie worden aangemerkt. Dit onderscheidt renovatie van onderhoud als volgt: onderhoud leidt tot een levensduurverlenging van maximaal 20 jaar.

Verdeling verantwoordelijkheden en investeringsverbod primair onderwijs kan leiden tot split incentives

Schoolbesturen in het primair onderwijs kennen op dit moment een investeringsverbod: zij mogen niet investeren in nieuwbouw of uitbreiding van schoolgebouwen. De verdeling van verantwoordelijkheden en dit investeringsverbod leidt tot een 'split incentive'. Gemeenten investeren in nieuwbouw en de baten hiervan komen terecht bij de schoolbesturen. Deze verdeling kan tot gevolg hebben dat een schoolbestuur maar in beperkte mate aan onderhoud doet en wacht tot de gemeente aan zet is voor nieuwbouw. De gescheiden geldstromen zorgen dat een total-cost-of-ownership benadering ontbreekt. Het bovengenoemde wetsvoorstel voorziet het opheffen van dit investeringsverbod om het probleem rond 'split incentive' te verminderen. Schoolbesturen zouden mogen investeren als er een overschot is op de besteding van de onderwijsmiddelen. Voor het voortgezet onderwijs is er geen sprake van een investeringsverbod.

Verduurzaming van schoolgebouwen betreft gezamenlijke opgave

Ook de verantwoordelijkheden voor duurzame schoolgebouwen zijn niet bij één partij belegd. Bij (ver)nieuwbouw zijn de gemeenten verplicht om Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) te realiseren. In bestaande gebouwen moeten volgens de Wet Milieubeheer energiebesparende maatregelen³ gerealiseerd worden door schoolbesturen met een terugverdientijd van minder

¹ Ministerie van OCW (2020). Beleidsreactie onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistrajec voor de Europese School Bergen

² Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten om te komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs

³ Het is op dit moment onduidelijk in welke mate de schoolgebouwen in Leiden en Leiderdorp een energiebesparingsplicht kennen. Op landelijk niveau betreft dit ongeveer 20% van de scholen binnen het primair onderwijs.

dan vijf jaar wanneer een instelling meer dan 50.000 kWh of 25.000 m³ gas verbruikt per jaar.⁴ Schoolbesturen kennen op dit moment weliswaar een investeringsverbod maar mogen wel investeren in duurzaamheid wanneer de investeringen een redelijke terugverdientijd kennen en zich redelijkerwijs verhouden tot het eigen vermogen.⁵ Daarnaast leidt toekomstige wetgeving tot nieuwe verplichtingen. Zo is in het Klimaatakkoord (2019) afgesproken dat alle gebouwen voor 2050 aardgasvrij zijn.⁶ Voor de verduurzaming van schoolgebouwen is hiervoor een routekaart opgesteld.⁷

Binnenklimaat bij bestaande bouw verantwoordelijkheid schoolbesturen

Bij nieuwbouw moeten schoolgebouwen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en het programma van Eisen Frisse Scholen klasse B. Bij bestaande gebouwen valt het binnenklimaat onder de onderhoudsplicht van schoolgebouwen. Dit onderwerp kreeg tijdens de coronacrisis meer aandacht en sindsdien zijn verschillende subsidies opengesteld om schoolbesturen hierin te ondersteunen, waaronder de SUVIS en 'Maatwerkregeling ventilatie op scholen'.⁸

Het eerdergenoemde wetsvoorstel voor onderwijshuisvesting verplicht schoolbesturen tot het vaststellen en uitvoeren van beleid voor het realiseren van een gezond binnenklimaat voor leerlingen op school. Het betreft een inspanningsverplichting om te bepalen wat de omstandigheden zijn, welke risico's het schoolgebouw heeft en welke beheersmaatregelen mogelijk zijn. Het doel is om schoolbesturen per school de situatie in kaart te laten brengen en hierover het gesprek te voeren met de gemeente.

Wetsvoorstel voor meer planmatig onderhoud

Andere veranderingen volgens het wetsvoorstel zijn het verplicht maken van het opstellen van een Integraal Huisvestingsplan (IHP) door gemeenten en het opstellen van meerjarenonderhoudsplannen (MJOP) door schoolbesturen. Doel hiervan is dat de kwaliteit van schoolgebouwen in kaart wordt gebracht en als instrument te gebruiken om de kwaliteit van huisvesting te verbeteren. In een IHP wordt een overzicht van de bouwvoorraad opgenomen inclusief beelden van de bouwtechnische staat, de duurzaamheid en de functionaliteit. Volgens het wetsvoorstel kan de gemeenteraad het IHP alleen vaststellen nadat er op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met schoolbesturen. Hierbij dienen de MJOP's te worden ingebracht zodat plannen goed op elkaar worden afgestemd. Schoolbesturen stellen MJOP's op voor het onderhoud op basis van een bouwtechnische inspectie en dit moet inzicht geven in de kosten en benodigde middelen. Zowel het IHP als het MJOP zal ten minste elke vier jaar worden vastgesteld en zal een periode van vier jaar bestrijken met een doorkijk van 12 jaar.

2.2 Financiering van onderwijshuisvesting

Taken gemeenten vanuit Gemeentefonds gefinancierd

Gemeenten bekostigen hun taken vanuit het Gemeentefonds dat wordt beheerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën. Elke gemeente ontvangt een uitkering uit het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds bestaat uit verschillende clusters, waaronder het cluster educatie. Dit cluster bestaat onder andere uit een subcluster huisvesting, waarin genormeerde bedragen voor schoolgebouwen worden toegekend, voornamelijk op basis van het aantal jongeren in de gemeente, het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs dat in de gemeente ingeschreven staat. Hier wordt geen rekening gehouden met de staat van de schoolgebouwen. Met betrekking tot de gelden in het Gemeentefonds hebben gemeenten bestedingsvrijheid, waardoor de genormeerde bedragen niet noodzakelijk ten gunste komen van onderwijs of onderwijshuisvesting.

⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen>

⁵ <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/investeren-in-het-schoolgebouw-wat-mag-wel-en-wat-mag-niet>

⁶ Ministerie van EZK e.a. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag.

⁷ PO-raad, VO-raad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020), Sectorale routekaart voor verduurzaming schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs.

⁸ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/suvis> en <https://www.dus-i.nl/subsidies/ventilatie-op-scholen>

Taken schoolbesturen vanuit Ministerie van OCW gefinancierd

Onderwijstaken die onder de verantwoordelijkheid vallen van schoolbesturen worden bekostigd vanuit een lumpsum vergoeding (reguliere bekostiging) afkomstig van het Ministerie van OCW. Onder deze taken vallen zowel het onderwijs zelf als de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met schoolgebouwen. De financiering is voor het PO per 1 januari 2023 veranderd.⁹ Schoolbesturen krijgen nu een basisbedrag per leerling en school en krijgen niet langer aparte budgetten voor personeel en materieel. Daarnaast wordt de rekensystematiek vereenvoudigd. Omdat deze verandering er voor kan zorgen dat schoolbesturen meer of minder krijgen is er voor de eerste drie jaar een overgangsregeling zodat schoolbesturen tijd hebben om hun uitgaven aan te passen aan de nieuwe situatie.

Evenals gemeenten hebben schoolbesturen bestedingsvrijheid. De bestedingsvrijheid houdt in dat een school kan prioriteren tussen bijvoorbeeld lerarensalarissen en schoolgebouwen. Voor grotere schoolbesturen met meerdere instellingen betekent dit dat zij ook de mogelijkheid hebben om te schuiven met budgetten tussen schoolgebouwen.

VNG normbedragen

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt als koepelorganisatie van alle gemeenten in Nederland normbedragen vast in de zogeheten Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Deze normbedragen geven een indicatie van de kosten van een bepaalde voorziening en vormen de basis voor de investeringsramingen voor de IHP-periode. Bij het uitwerken van het gebouwontwerp en aan de hand van eventuele onderzoeken worden deze ramingen doorgaans vervangen door een nauwkeurige schatting wanneer er daadwerkelijk tot nieuwbouw of renovatie wordt overgegaan.

In 2019 heeft de VNG gemeenten geadviseerd om de normbedragen voor nieuwbouw in 2019 eenmalig te verhogen met 40%, omdat de jaarlijkse indexering van normbedragen de werkelijke prijsontwikkelingen in de markt door de jaren heen niet goed heeft gevolgd. Daarnaast stelde de VNG dat een ophoging van de normbedragen met een additionele 9,6% noodzakelijk is in verband met Bouwbesluit-eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) die vanaf 1 januari 2021 gelden. Naast deze eenmalige extra verhogingen worden de normbedragen jaarlijks bijgesteld op basis van prijsindexatie. Deze jaarlijkse bijstelling bedroeg per 1 januari 2024 in totaal 12,72% ten opzichte van 2023.¹⁰ Het huidige VNG normbedrag komt hiermee neer op € 3.209 per m² bruto vloeroppervlak (bvo) voor een basisschool en € 2.669 per m² bvo voor een middelbare school.

Kwaliteitskader huisvesting BDB Bouwkostendata¹¹

In aanvulling op de VNG normbedragen heeft BDB een Kwaliteitskader Huisvesting opgesteld. Het Kwaliteitskader Huisvesting is een initiatief vanuit de PO-raad, VO-raad en VNG om tot een landelijk breed gedragen definitie van 'basiskwaliteit' voor onderwijsgebouwen te komen. Het kader incorporeert zeven aanvullende kwaliteitsthema's ten opzichte van de VNG normbedragen: energie neutraal, duurzaamheid, eisen frisse scholen, exploitatie, ICT, kwaliteit buitenruimte en overige kwaliteitseisen.

Op basis van een referentiegebouw worden de verwachte bouw- en stichtingskosten van een onderwijsgebouw berekend. De stichtingskosten zijn de som van alle kosten voor het oprichten of stichten van een bouwproject, zoals de aankoop van een kavel, bouwkosten en advieskosten. Voor zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs is een referentiegebouw opgesteld. Vervolgens zijn de kosten berekend voor het bouwen van een onderwijsgebouw volgens de minimale eisen. Dit zijn de wettelijke eisen inclusief de noodzakelijke voorzieningen voor het geven van onderwijs. Hierbij zijn kentallen gedefinieerd voor het toepassen van één of meerdere van de hierboven genoemde kwaliteitsthema's. Advieskosten, kosten tijdelijke huisvesting en locatie gebonden kosten zijn hierin niet meegenomen. Ook kosten als gevolg van voorzieningen voor binnenstedelijk bouwen zijn niet in dit bedrag meegenomen.

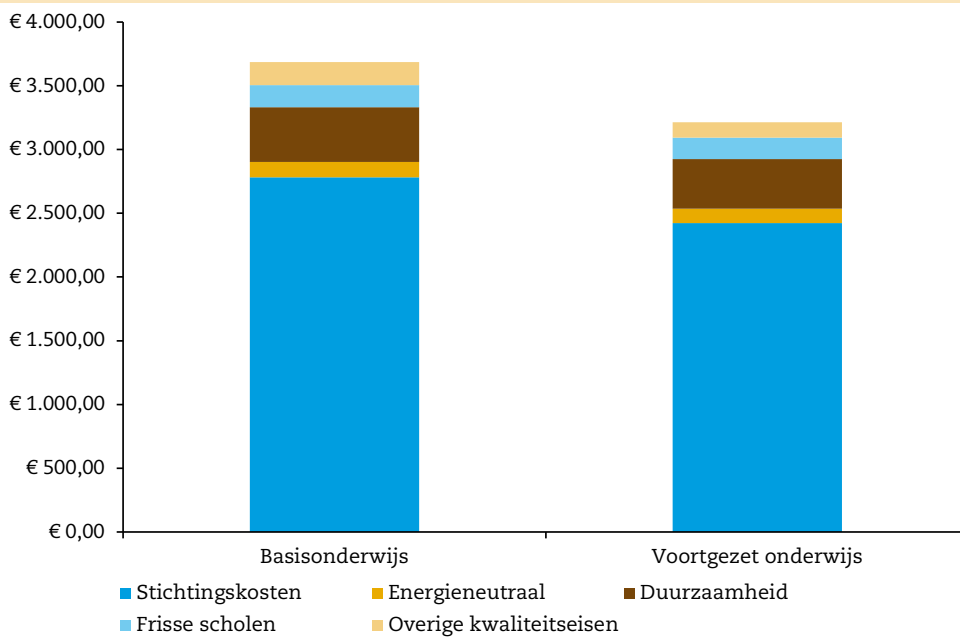
⁹ Rijksoverheid (oktober 2022), Brochure vereenvoudiging bekostiging PO.

¹⁰ VNG (2024), Indexering normbedragen onderwijshuisvesting 2024

¹¹ BDB Bouw(kosten)data, 2023. Kwaliteitskader huisvesting funderend onderwijs, financiële paragraaf

BDB gaat uit van €3.675 per m² bvo voor een basisschool en €3.214 voor een middelbare school. Hiermee liggen de stichtingskosten voor een basisschool binnen het Kwaliteitskader Huisvesting 14,5% hoger dan bij de VNG normbedragen. Voor een middelbare school liggen de stichtingskosten 20,4% hoger dan het VNG normbedrag van € 2.669 per m². Figuur 2.1 toont de opbouw van de stichtingskosten volgens de indeling van het Kwaliteitskader Huisvesting. Ongeveer de helft van de additionele investering wordt gealloceerd naar het implementeren van duurzaamheidsmaatregelen.

Figuur 2.1 Opbouw stichtingskosten onderwijs volgens het kwaliteitskader huisvesting, in € (incl. btw), prijspeil januari 2024



Bron: BDB Kwaliteitskader Huisvesting, bewerking EIB

3 Gemeente Leiden

3.1 Onderwijsgebouwen in gemeente Leiden

Een aantal aspecten is van belang bij het bepalen van de algehele staat van het onderwijsvastgoed in de gemeente Leiden. Allereerst wordt de algehele staat binnen de gemeente Leiden gerelateerd aan de verdeling van de bouwjaarklasse en de gemiddelde resultaten van quickscans. De quickscans zijn uitgevoerd door ICS-adviseurs in opdracht van de gemeente.¹² Vervolgens wordt ingegaan op de technische staat, technische kwaliteit, functionele kwaliteit en het binnenklimaat op basis van de resultaten uit de quickscans. Deze resultaten zijn aangevuld met de ervaringen van de gemeente Leiden en de schoolbesturen.

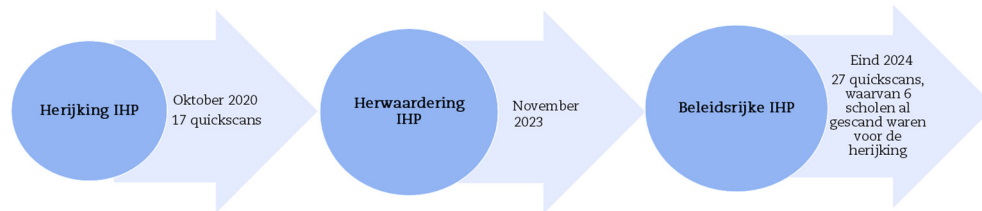
In dit hoofdstuk wordt gerefereerd naar het Leidse Integraal Huisvestingsplan (IHP). In 2018 is er een IHP opgesteld. Het IHP uit 2020, vastgesteld in de gemeenteraad eind januari 2021, is een herijking van dit IHP. Dit herijkte IHP is voorzien van een aangepaste financiële doorkijk en planning. In 2023 heeft vervolgens een herwaardering van het IHP plaatsgevonden. De gestegen bouwkosten, de actualisering van de leerlingenprognoses en de actualisering van scholenbouwprojecten uit fase I en II zijn de aanleiding geweest voor het herwaarderen van het lopende IHP. Wanneer in de tekst gerefereerd wordt aan het herijkte IHP, wordt het IHP uit 2020 bedoeld. Wanneer gesproken wordt over de herwaardering van het IHP, wordt bedoeld op het IHP uit 2023.

Slechts een beperkt aantal scholen is opgenomen in de meest recente quickscans. Voor 27 van de 54 Leidse schoolgebouwen zijn in 2023 quickscans opgesteld. Figuur 3.1 laat zien dat de gemeente Leiden voor de herijking van het IHP in 2020 ook al 17 schoolgebouwen heeft gescand, die tevens allemaal zijn opgenomen in de herwaardering van het IHP in 2023. Van deze 17 schoolgebouwen zijn 6 schoolgebouwen opnieuw gescand in de meest recente quickscans uit 2023. In totaal zijn derhalve van 38 individuele scholen quickscans opgemaakt op een totale voorraad van 54 scholen.

De 11 schoolgebouwen die enkel gescand zijn voor de herijking van 2020 zijn niet opgenomen in de figuren in dit hoofdstuk omdat hierdoor een vertekend beeld ontstaat van de algehele staat van het Leidse onderwijsvastgoed. De schoolgebouwen die in 2020 zijn gescand verkeren waarschijnlijk in een slechtere staat dan het gemiddelde Leidse schoolgebouw. Daarom zijn deze schoolgebouwen ook allemaal opgenomen voor (ver)nieuwbouw- of renovatiewerkzaamheden in het IHP.

¹² Bij de uitvraag en selectie zijn ook de grootste schoolbesturen en een kleiner bestuur betrokken geweest.

Figuur 3.1 Fasering IHP's en quickscans¹



¹Het beleidsrijke IHP wordt eind 2024 verwacht

Bron: Gemeente Leiden, bewerking EIB

Grote variëteit in de bouwjaarklassen van schoolgebouwen

De gemeente Leiden telt in totaal 54 schoolgebouwen. Dit betreft 30 schoolgebouwen in het primair onderwijs, 16 gebouwen in het voortgezet onderwijs en 8 gebouwen in het speciaal onderwijs. Figuur 3.2 geeft de verdeling van schoolgebouwen naar bouwjaarklasse weer binnen de gemeente Leiden. De verdeling naar bouwjaarklasse is ongeveer gelijk verdeeld over het cluster van Leidse schoolgebouwen. De gemiddelde leeftijd van de Leidse schoolgebouwen is 49 jaar. Meer dan de helft van de schoolgebouwen nadert binnen nu en 20 jaar het einde van de technische levensduur¹³ van 60 jaar die indicatief is voor een schoolgebouw.¹⁴ Dit toont aan dat de gemeente Leiden voor een grote scholenbouwopgave staat in de komende 20 jaar.

De verdeling van schoolgebouwen naar bouwjaarklasse (figuur 3.2) geeft een indicatie van de algehele staat van het onderwijsvastgoed binnen de gemeente Leiden. Schoolbesturen geven aan dat de staat van onderwijsvastgoed met name zorgelijk is bij oude schoolgebouwen. Deze schoolgebouwen voldoen niet altijd aan de huidige kwaliteitseisen en zijn daarom veelal opgenomen in het IHP.

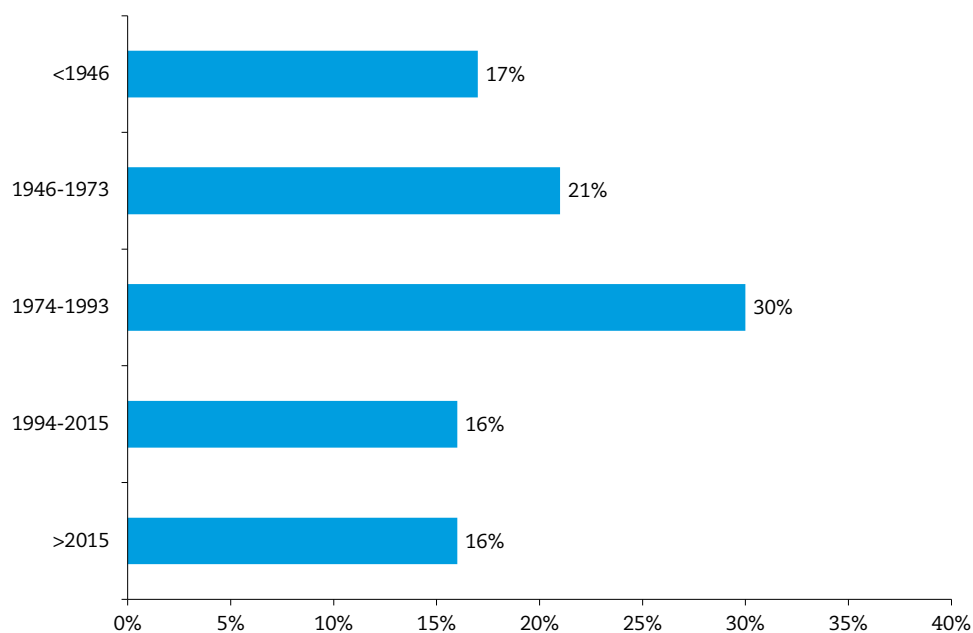
Quickscans laten gebreken zien bij geschouwde Leidse schoolgebouwen

Voor het opstellen van het nieuwe IHP zijn bij 27 van de 54 Leidse schoolgebouwen quickscans uitgevoerd. Figuur 3.3 toont de algehele staat van het onderwijsvastgoed bij deze 27 schoolgebouwen. De algehele staat van het onderwijsvastgoed is gebaseerd op vijf categorieën, namelijk de omgevingskwaliteit van de locatie, de ruimtelijke en functionele kwaliteit van het gebouw, de technische kwaliteit van het gebouw, het binnenklimaat en de technische staat van het gebouw. 35% van de gescande schoolgebouwen verkeert volgens de quickscans van 2023 in een slechte staat, terwijl 31% van de gebouwen redelijk scoort en 34% van de gebouwen goed scoort. Naar verwachting worden de slecht scorende scholen opgenomen in het beleidsrijke IHP.

¹³ De periode tot wanneer een gebouw technisch gezien nog geschikt is voor gebruik.

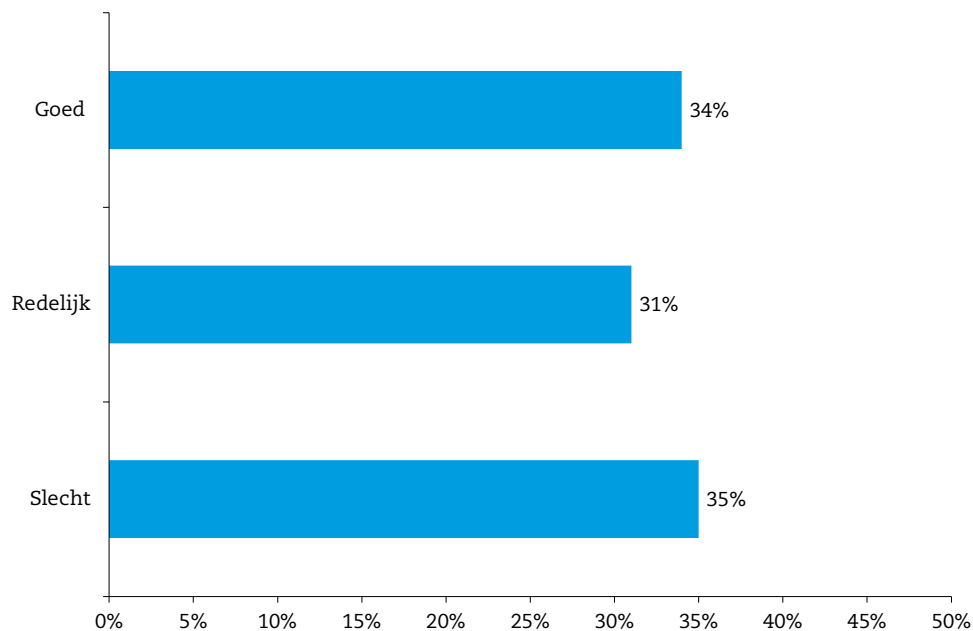
¹⁴ De gemeente Leiden schrijft schoolgebouwen in 40 jaar af.

Figuur 3.2 Verdeling schoolgebouwen gemeente Leiden naar bouwjaarklasse, procenten, N=54



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

Figuur 3.3 De staat van Leidse schoolgebouwen die zijn opgenomen in de meest recente quickscans, procenten, N=27 van in totaal 54 Leidse schoolgebouwen



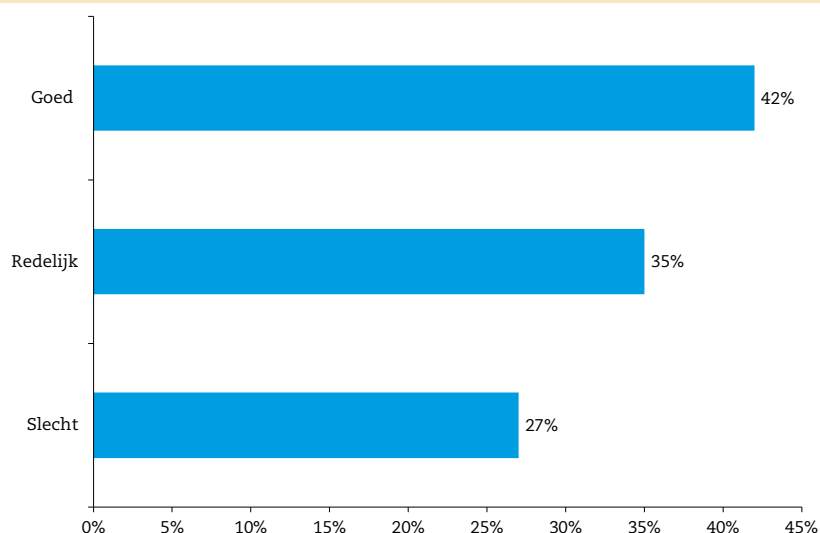
Bron: Gemeente Leiden, bewerking EIB

De gemeente Leiden neemt in totaal 17 schoolgebouwen op in de herwaardering van het IHP
De gemeente heeft 17 schoolgebouwen opgenomen in de herwaardering van het IHP in 2023. Dit zijn alle schoolgebouwen die gescand zijn voor de herijking van het IHP in 2020. Hiermee staat ongeveer 30% van de Leidse schoolgebouwen op de planning voor (ver)nieuwbouw- of renovatie. Ruim 60% van de schoolgebouwen die zijn opgenomen in het Leidse IHP verkeert volgens de quickscans van 2020 en 2023, die na de publicatie zijn uitgevoerd, in een slechte staat.¹⁵ De overige 40% verkeert in een redelijke staat. In gesprekken bevestigen de schoolbesturen dat de scholen die zijn opgenomen in het IHP inderdaad niet meer voldoen aan de huidige kwaliteitseisen.

Technische staat van Leidse scholen loopt uiteen

De technische staat van schoolgebouwen wordt beoordeeld op basis van de kwaliteit van de gevels, daken, afwerking en het sanitair. Aanvullend test ICS op de aanwezigheid van asbest. Figuur 3.4 geeft de verdeling van de technische staat van de Leidse schoolgebouwen weer. Ongeveer een kwart van de 27 gescande Leidse schoolgebouwen beschikt over een slechte technische staat, terwijl 35% van de schoolgebouwen redelijk scoort en ruim 40% goed scoort.

Figuur 3.4 De technische staat van Leidse schoolgebouwen die zijn opgenomen in de meest recente quickscans, procenten, N=27 van in totaal 54 Leidse schoolgebouwen



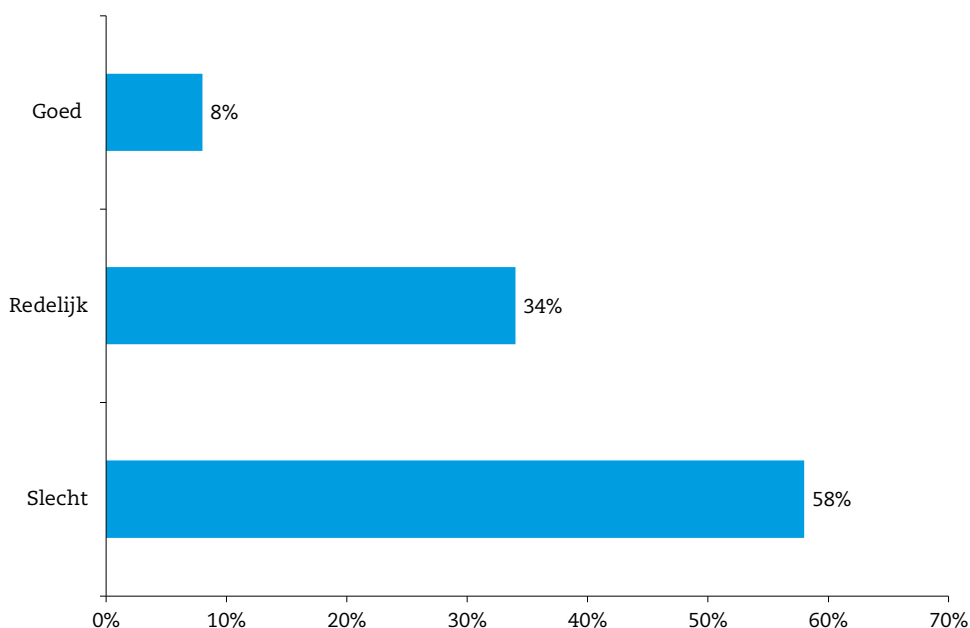
Bron: Gemeente Leiden, bewerking EIB

Slechte technische kwaliteit bij ruim de helft van de schoolgebouwen

De technische kwaliteit van onderwijsgebouwen wordt beoordeeld aan de hand van de veiligheid, flexibiliteit en duurzaamheid van het gebouw. Daarnaast wordt meegenomen of de duurzaamheidsinstallaties voldoen aan de kwaliteitseisen. De scores voor technische kwaliteit worden in figuur 3.5 weergegeven. 58% van de 27 Leidse schoolgebouwen wordt als slecht beoordeeld. 34% van de schoolgebouwen scoort redelijk en bij slechts 8% van de schoolgebouwen wordt de technische kwaliteit als goed beoordeeld.

¹⁵ De gemeente Leiden heeft in 2023 quickscans uitgevoerd bij 27 schoolgebouwen van de in totaal 54 schoolgebouwen. Daarnaast bevat de herijking van het integraal huisvestingsplan uit 2020 quickscan-resultaten van 17 Leidse schoolgebouwen. De quickscans uit 2023 hebben geleid tot bijstelling van de scores voor 6 schoolgebouwen ten opzichte van de quickscans uit de herijking van het IHP. De quickscans uit 2023 bevatten dus 6 schoolgebouwen die opgenomen zijn in de herwaardering van het IHP.

Figuur 3.5 De technische kwaliteit van Leidse schoolgebouwen die zijn opgenomen in de meest recente quickscans, procenten, N=27 van in totaal 54 Leidse schoolgebouwen



Bron: Gemeente Leiden, bewerking EIB

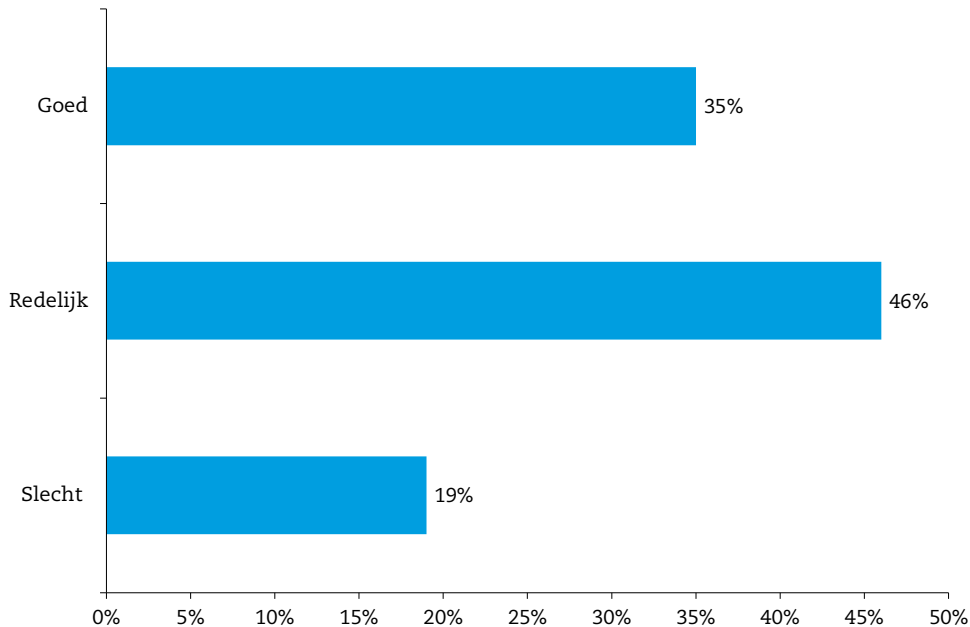
Meeste scholen scoren redelijk op ruimtelijke en functionele kwaliteit

De ruimtelijke en functionele kwaliteit van onderwijsgebouwen heeft betrekking op de gebouwlogistiek, het onderwijsconcept, de toegankelijkheid, de sociale controle binnen het gebouw, de hoofdentree, de verkeersruimten, de leslokalen en de overige ruimten. Figuur 3.6 toont dat de ruimtelijke en functionele kwaliteit van het cluster van Leidse schoolgebouwen dat is opgenomen in de quickscans over het algemeen als redelijk wordt beoordeeld. De resultaten van de quickscans wijzen uit dat ongeveer 46% van de 27 gescande Leidse schoolgebouwen beschikt over een redelijke ruimtelijke en functionele kwaliteit, terwijl 19% van de schoolgebouwen slecht scoort op deze categorie en 35% goed scoort (figuur 3.6).

In het speciaal onderwijs voldoen schoolgebouwen niet aan ruimtelijke en functionele eisen

Scholen in het speciaal onderwijs behoeven vaak bredere deuren, bredere gangen en grotere lokalen om in de behoeftes van leerlingen in het speciaal onderwijs te voorzien. Schoolbesturen geven aan dat dit bij de huidige gebouwen soms niet voldoende aanwezig is. De schoolbesturen vrezen dat aanvullende ruimtelijke en functionele eisen niet kunnen worden vervuld met de beperkte financiële middelen waarover de gemeente beschikt om investeringen in het onderwijsvastgoed in het speciaal onderwijs te doen bij renovatie of (ver)nieuwbouw. De gemeente Leiden geeft hierbij aan dat de wettelijk genormeerde bouwkosten voor (V)SO bij nieuwbouw hoger zijn dan voor het regulier onderwijs. Dit houdt in dat per leerling meer geld beschikbaar is in het speciaal onderwijs.

Figuur 3.6 De ruimtelijke en functionele kwaliteit van Leidse schoolgebouwen die zijn opgenomen in de meest recente quickscans, procenten, N=27 van in totaal 54 Leidse schoolgebouwen



Bron: Gemeente Leiden, bewerking EIB

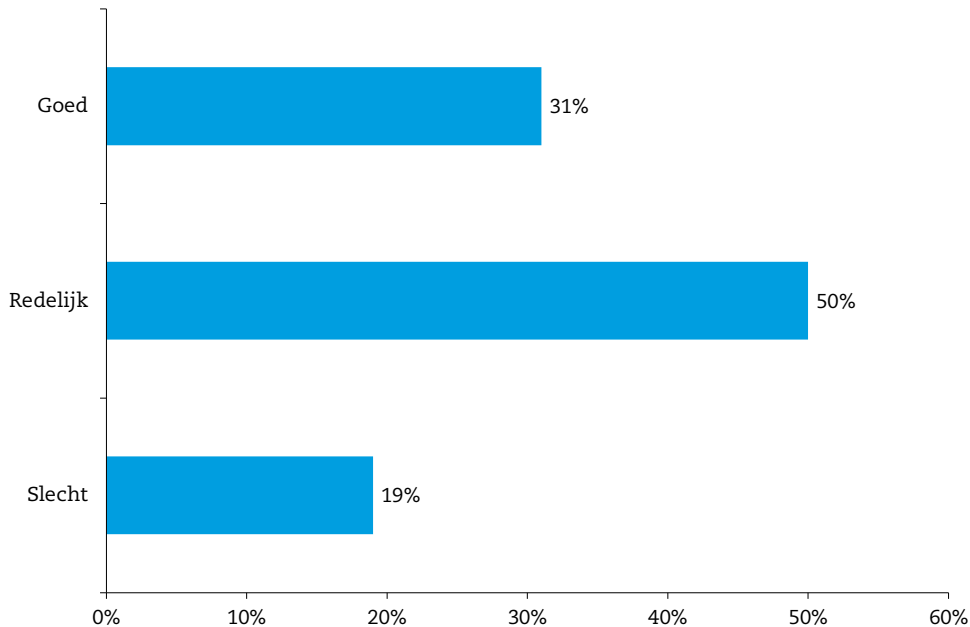
Binnenklimaat wordt uiteenlopend beoordeeld

Het binnenklimaat behelst de atmosferische omstandigheden in een gebouw. ICS beoordeelt het binnenklimaat in haar schouw op basis van de luchtkwaliteit, luchtbehandelingsinstallatie (inclusief koeling), binnentemperatuur, verwarmingsinstallatie, daglichttoetreding en akoestiek. Figuur 3.7 laat zien dat het cluster van Leidse schoolgebouwen dat is opgenomen in de quickscans grotendeels over een redelijk binnenklimaat beschikt. Ongeveer de helft van de schoolgebouwen beschikt over een redelijk binnenklimaat, terwijl een derde van de schoolgebouwen een goed binnenklimaat kent en ongeveer 20% van de schoolgebouwen slecht scoort op het binnenklimaat.

Toenemend belang van binnenklimaat, staat vinden schoolbesturen matig

Uit de rondetafelgesprekken met schoolbesturen komt naar voren dat zij een toenemend belang hechten aan het binnenklimaat sinds de uitbraak van het coronavirus. Schoolbesturen geven echter ook aan dat het binnenklimaat in meer dan de helft van de schoolgebouwen nog ondermaats is. De ventilatiesystemen die ongeveer 10 jaar geleden zijn geplaatst voldoen al niet meer aan de huidige kwaliteitseisen. Bovendien is de aanschaf en het onderhoud van de ventilatiesystemen relatief duur en gecompliceerd. Schoolbesturen moeten veelal een installatiebedrijf in de hand nemen om de kwaliteit van de ventilatiesystemen te waarborgen. Desondanks is de monitoring van het binnenklimaat in schoolgebouwen substantieel verbeterd door de aanwezigheid van CO₂-meters, die zij zelf voor dit doel hebben aangeschaft. Scholen kunnen direct reageren op CO₂-metingen door bijvoorbeeld een raam te openen. Verder kunnen scholen definitieve maatregelen nemen ten aanzien van het binnenklimaat wanneer de CO₂-meters consistent uitwijzen dat het binnenklimaat ondermaats is.

Figuur 3.7 Het binnenklimaat van Leidse schoolgebouwen die zijn opgenomen in de meest recente quickscans, procenten, N=27 van in totaal 54 Leidse schoolgebouwen



Bron: Gemeente Leiden, bewerking EIB

3.2 Ontwikkelingen ruimtebehoefte

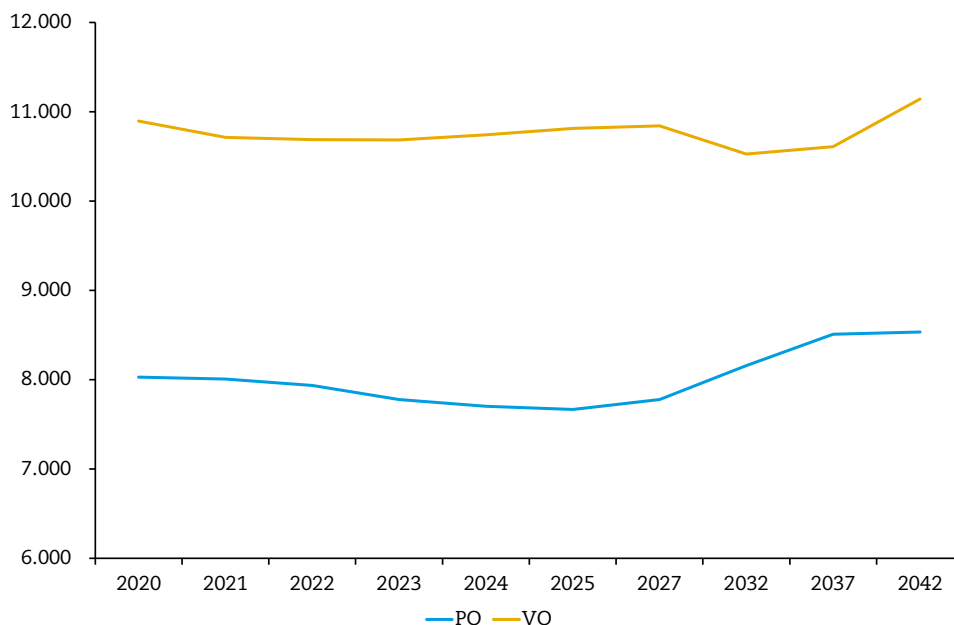
Het aantal leerlingen in PO en VO Leiden neemt naar verwachting toe

ICS heeft in opdracht van de gemeente Leiden de beschikbare onderwijscapaciteit per locatie afgezet tegen de toekomstige normatieve ruimtebehoefte. De normatieve ruimtebehoefte is gebaseerd op de leerlingenprognoses van Pronexus.¹⁶ In figuur 3.8 worden de verwachte ontwikkelingen van het aantal leerlingen voor het primair en voortgezet onderwijs tot 2042 weergegeven. Volgens de opgestelde leerlingenprognose in 2022 neemt het aantal leerlingen in het voortgezet- en basisonderwijs naar verwachting met ruim 1.000 leerlingen toe. Dit is een halvering van de groei die werd voorspeld in de leerlingenprognose van 2020. De lagere groeicijfers zijn hoofdzakelijk het gevolg van een krimp op korte termijn van het aantal leerlingen in het basisonderwijs. Tussen 2021 en 2025 neemt volgens de prognose uit 2022 het aantal leerlingen binnen het Leidse basisonderwijs af met 338 leerlingen. Deze krimp is opmerkelijk aangezien de woningbouwplannen in Leiden Noord en het Mordistrict op dit moment worden uitgevoerd. In de 'Woningbouwmonitor gemeente Leiden' wordt bovendien een netto toename van de Leidse woningvoorraad verwacht van 10.470 woningen tussen 2021 en 2030. De verklaring voor het dalende leerlingenaantal in het basisonderwijs ligt volgens ICS bij het dalende aandeel huishoudens met kinderen. Verder neemt het aandeel huishoudens met uit huis wonende kinderen binnen de gemeente Leiden toe. Aanvullend geeft de gemeente Leiden in de gesprekken aan dat de nieuwbouwplannen vertraagd zijn, waardoor een verruiming van het Leidse onderwijsvastgoed niet nodig is voor 2026. Tevens geeft de gemeente aan dat de nieuwbouwplannen in Leiden Noord en het Mordistrict voor een groot deel bestaat uit de bouw van appartementen. Hier gaan naar de verwachtingen van de gemeente Leiden relatief weinig gezinnen met kinderen wonen. Ten slotte vermeldt de gemeente Leiden dat de

¹⁶ Pronexus ontwikkelt internetapplicaties voor gemeentelijke en regionale overheden. Ook rekenen zij demografische ontwikkelingen van de bevolking en het onderwijs door en stelt Pronexus bevolkings- en leerlingenprognoses op. Pronexus neemt in de prognoses demografische ontwikkelingen van de gemeente mee. De leerlingenprognose van Pronexus wordt in het IHP gebruikt om te controleren of de schoolgebouwen aan de ruimtebehoefte voldoen.

scholen in met name Leiden Noord, de Merenwijk en de Professorenbuurt te maken hebben met leegstand. Deze leegstand heeft de gemeente Leiden als een van de redenen beschouwd om scholenbouwprojecten in Leiden Noord en het Morsdistrict te schrappen.

Figuur 3.8 Leerlingenprognoses PO en VO Leiden 2022



Bron: IHP Leiden 2023-2032, bewerking EIB

Andere inzichten meenemen bij bepalen van huisvestingsplannen raadzaam

Uit de rondetafelgesprekken met schoolbesturen blijkt dat de leerlingenprognose van Pronexus voornamelijk gebaseerd is op demografische ontwikkelingen en wijkstromen. Schoolbesturen geven aan dat zij naast de resultaten van de quickscans ook een leerlingenprognose ontvangen van Pronexus waarbij de toekomstige ruimtebehoefte per school in kaart is gebracht. De inzichten van de schoolbesturen met betrekking tot hun toekomstige ruimtebehoefte verschillen echter regelmatig met de leerlingenprognose van Pronexus.

Om minder risico te lopen bij benodigde ruimtebehoefte kan het verstandig zijn om niet op één prognose af te gaan en deze te toetsen met bijvoorbeeld de verwachte ontwikkelingen in leerlingenaantallen in de gemeente van andere kennisinstellingen zoals DUO, andere relevante ontwikkelingen van de gemeente mee te nemen en/of in gesprek te gaan met de schoolbesturen over hoe zij de ontwikkelingen zien. Daarnaast kunnen de verwachtingen omtrent de leerlingenaantallen ook worden beïnvloed door onverwachte omstandigheden, zoals de instroom van Oekraïense vluchtelingen.

Gemeente Leiden ervaart klein maar permanent ruimtetekort

De gemeente Leiden geeft in de gesprekken aan dat het algehele Leidse onderwijsvastgoed een klein, maar permanent, ruimtetekort ondervindt. Het voortgezet onderwijs (VO) ondervindt hierbij met name het ruimtetekort, terwijl het basisonderwijs over een klein ruimteoverschot beschikt. Op verschillende plekken maken scholen gebruik van noodlokalen om plaatselijke ruimtetekorten op te vangen.

Ruimtebehoefte per leerling de afgelopen jaren niet veranderd, maar wensen veranderen

Volgens de schoolbesturen in het primair onderwijs is de ruimtebehoefte per leerling niet per se veranderd de afgelopen jaren. Dit betekent dat het aantal vierkante meters van scholen in het primair onderwijs in de gemeente Leiden toereikend lijkt te zijn. Wel veranderen de onderwijsvormen continu en is er behoefte aan anders ingerichte scholen. In het speciaal onderwijs is er over het algemeen meer behoefte aan grote praktijklokalen en kleinere ruimtes om specialisten op te vangen.

Schoolbesturen ervaren geen algeheel ruimtetekort

Hoewel er volgens het IHP sprake is van een ruimtetekort in het VO, geven de schoolbesturen uit het VO aan geen algeheel ruimtetekort te ervaren binnen de gemeente Leiden. Ook de schoolbesturen uit het PO geven aan geen algeheel ruimtetekort te ervaren. De schoolbesturen geven aan dat ruimtetekorten over het algemeen een probleem is dat speelt op schoolniveau. Scholen met een individueel ruimtetekort lossen dit op door bijvoorbeeld een leerlingenstop in te voeren. Bij een plaatselijke ruimtetekort verwijzen schoolbesturen bovendien door naar scholen met een ruimteoverschot om zo de leerlingenspreiding binnen de gemeente te bevorderen. Schoolbesturen verwijzen hierbij ook naar scholen die niet onder hetzelfde schoolbestuur vallen. Scholen in het speciaal onderwijs geven aan soms een ruimtetekort te ervaren, waardoor ze in enkele gevallen personeelsruimten voor specialisten moeten opofferen voor praktijklokalen.

3.3 Verdeling en invulling van verantwoordelijkheden

De gemeente Leiden kent twee grote schoolbesturen, maar ook relatief veel eenpitters

In de gemeente Leiden zijn 17 schoolbesturen actief (tabel 3.1). Deze 17 schoolbesturen hebben gezamenlijk 54 schoolgebouwen. Leiden heeft twee relatief grote schoolbesturen, namelijk de Stichting Openbaar Primair en Speciaal Onderwijs Leiden Leiderdorp (PROO) en de Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden (SCOL). PROO telt 16 basisscholen in de gemeente Leiden. SCOL bestuurt 10 locaties in het basisonderwijs en zes locaties in het voortgezet onderwijs binnen de gemeente Leiden. De overige locaties vallen onder de verantwoordelijkheid van kleinere schoolbesturen, éénpitters of schoolbesturen met vestigingen in verschillende gemeenten.

Gemeente verantwoordelijk voor nieuwbouw, schoolbesturen voor onderhoud

De voorzieningen die in de verordening onderwijshuisvesting zijn opgenomen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Leiden. De belangrijkste voorzieningen uit de verordening zijn nieuwbouw, uitbreiding, tijdelijke huisvesting, herstel van constructiefouten, herstel en vervanging die verband houdt met schade, huur van sportterreinen en verwijdering van asbesthoudende materialen. Daarnaast is de gemeente Leiden verantwoordelijk voor het onderwijsleerpakket. De voorzieningen die niet zijn opgenomen in de verordening vallen onder de verantwoordelijkheid van de Leidse schoolbesturen, zoals het onderhoud van het schoolgebouw.

De gemeente Leiden is vanuit historie grotendeels verantwoordelijk voor renovatie

De gemeente Leiden is grotendeels verantwoordelijk voor het renoveren van schoolgebouwen. Dit lijkt meer te zijn ontstaan uit historische ontwikkeling dan dat de verantwoordelijkheden en bijbehorende activiteiten specifiek zijn vastgelegd. Het begrip renovatie wordt in de herwaardering van het Leidse IHP uitgesplitst naar lichte renovatie en vernieuwbouw. Het belangrijkste verschil is dat lichte renovatie de levensduur van een schoolgebouw met 25 jaar verlengt, terwijl vernieuwbouw de levensduur met 40 jaar verlengt. Hiermee is vernieuwbouw een vorm van nieuwbouw. De gemeente Leiden bekostigt de renovatie van (monumentale) schoolgebouwen conform de criteria voor BENG bij vernieuwbouw.

De gemeentelijke bijdrage voor vernieuwbouw was in het herijkte IHP voor 2020-2032 70% van het gemeentelijk budget voor nieuwbouw. Dit bedrag bleek met de huidige bouwkostenstijgingen echter niet meer toereikend. Daarom hanteert de gemeente Leiden in de herwaardering van het IHP voor 2023-2032 dezelfde bijdrage voor vernieuwbouw als voor nieuwbouw. De gemeentelijke bijdrage voor lichte renovatie is 30% van de gemeentelijk bijdrage voor nieuwbouw. De renovatie van schoolgebouwen valt vanuit historie onder de

verantwoordelijkheid van de gemeente Leiden. Voor monumentale schoolgebouwen hanteert de gemeente een monumentenopslag van 30% bovenop de reguliere gemeentelijke bijdrage

Tabel 3.1 Verdeling aantal schoolgebouwen naar schoolbestuur in de gemeente Leiden

Schoolbestuur	Aantal schoolgebouwen binnen gemeente
Stichting voor VO op Interconfessionele grondslag	1 VO
Stichting Praktijkonderwijs Leiden e.o.	1 VO
Stichting Stedelijk Gymnasium Leiden	2 VO
Stichting Openbaar Primair en Speciaal Onderwijs (PROO) Leiden/Leiderdorp	16 PO, 1 SPO
Stichting scholengroep Leonardo Da Vinci Leiden	4 VO
Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden (SCOL)	10 PO, 6 VO
Vereniging voor Voorbereidend Onderwijs	1 PO
Stichting SBO de Vlieger	1 SPO
Stichting Vrije Scholen Rijnstreek	1 PO
Eerste Leidse Schoolvereniging	1 PO
Driestar Wartburg	1 VO
Koninklijke Auris Groep	2 VSO
Noor	1 PO
Professor Dr. Leo Kanneronderwijsgroep	1 VSO
Resonans	3 VSO
Vrije Scholen ZW Nederland	1 VO

Bron: DUO databestanden, bewerking EIB

Duurzaamheid betreft gezamenlijke ambitie schoolbesturen en gemeente

De gemeente Leiden en de Leidse schoolbesturen ambiëren een versnelling van de duurzaamheidsmaatregelen die vastgelegd zijn in het Klimaatakkoord. De gemeente Leiden zet specifiek in op een CO₂-reductie van 40% in 2030 (t.o.v. 1990). Bovendien streeft Leiden naar CO₂-neutraliteit van de gemeentelijke organisatie in 2030. De nieuwbouwprojecten in het Leidse onderwijsvastgoed, zoals vastgelegd in het IHP voor onderwijs in 2023-2032, voldoen eveneens aan de criteria voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG). Het initiatief 'Transitievisie Warmte' heeft tevens het doel om schoolgebouwen geleidelijk van het aardgas af te laten stappen.

Op 23 april 2015 tekende de gemeente Leiden een Green Deal convenant met de Leidse schoolbesturen. Het convenant doelt specifiek op de verduurzaming van Leidse schoolgebouwen. De verduurzaming van schoolgebouwen vereist de volgende drie actiepunten: een gezond binnenklimaat, minder energieconsumptie en meer gebruik van hernieuwbare energie. De gemeente Leiden streeft daarbij naar de realisatie van Energieneutrale Gebouwen (ENG) bij de (ver)nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen. In de herwaardering van het IHP heeft de gemeente Leiden een maximale bijdrage van € 175 per m² bvo vastgesteld voor ENG. De ENG norm is een ambitie van de gemeente die vrijwillig door schoolbesturen kan worden opgevolgd. De twee grootste schoolbesturen in Leiden, PROO en SCOL, hebben toegezegd € 100 per m² bvo te investeren in aanvullende duurzaamheidsmaatregelen voor schoolgebouwen. Dit bedrag ligt lager dan de € 120 per m² bvo die BDB Bouw(kosten)data hanteert¹⁷. De overige schoolbesturen hebben te weinig capaciteit om een overeenkomstige investering te doen. Deze schoolbesturen gaan in gesprek met de gemeente Leiden over het

¹⁷ BDB Bouw(kosten)data, 2023. Kwaliteitskader huisvesting funderend onderwijs, financiële paragraaf

bedrag wat zij, gegeven de begroting, wel kunnen investeren. De gemeente Leiden biedt de schoolbesturen financiële ondersteuning bij het bewerkstelligen van de ENG ambitie door het verstrekken van een duurzaamheidslening.

Aangezien lichte renovatie de levensduur van het pand met 25 jaar verlengt, achten zowel de gemeente als de schoolbesturen het noodzakelijk om de technische kwaliteit tot de BENG-normen te verbeteren. Uit gesprekken met schoolbesturen blijkt dat het normbedrag voor lichte renovatie in veel gevallen niet voldoende zou zijn om gebouwen bijna energieneutraal te maken. Dit vormt een knelpunt bij het halen van de duurzaamheidsdoelstellingen.

Gemeente Leiden heeft meer grip gekregen op onderwijshuisvesting

De gesprekken met de gemeenteraad en de schoolbesturen wijzen uit dat de gemeente meer grip heeft gekregen op het domein onderwijshuisvesting dan in vorige ambtsperiodes. Zowel de gemeente als de schoolbesturen stellen dat de herwaardering van het IHP een verbeterd inzicht in de algehele staat van het onderwijsvastgoed heeft opgeleverd. Schoolbesturen spreken bovendien vertrouwen uit in het beleidsrijke IHP, dat eind 2024 wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. In het beleidsrijke IHP wordt niet enkel gefocust op huisvesting, maar wordt ook rekening gehouden met bredere ontwikkelingen zoals ruimtebehoefte, ruimtelijke ordening en duurzaamheid.

Gesprekken tussen de gemeente Leiden en Leidse schoolbesturen overwegend positief

De gesprekken omtrent onderwijshuisvesting worden door zowel de gemeente Leiden als door de Leidse schoolbesturen als overwegend positief ervaren. De gemeente Leiden communiceert helder over recente ontwikkelingen die betrekking hebben op het onderwijsvastgoed. De gemeente organiseert bovendien regelmatig vergaderingen over de vaststelling van het IHP. Tijdens deze vergaderingen kunnen schoolbesturen hun eigen belangen behartigen.

Afwegingen op het gebied van onderhoud voor schoolbesturen door vertraging IHP

Scholen volgen in de regel de MJOP's, waarin onderhoudswerkzaamheden voor een lange termijn zijn gepland. Op deze manier nemen zij hun verantwoordelijkheid voor het onderhoud. Wanneer een school op de planning staat voor renovatie of (ver)nieuwbouw in het IHP, ondernemen schoolbesturen in de regel echter alleen noodzakelijk korte termijn onderhoud. Schoolbesturen geven aan dat het verplaatsen van verschillende scholenbouwprojecten naar later in de tijd heeft geleid tot grote onzekerheid. Voor de investeringen in fase III is namelijk nog geen financiële dekking waardoor daadwerkelijke renovatie- of (ver)nieuwbouw-werkzaamheden nog niet definitief zijn. In het licht van vertraagde scholenbouwprojecten in het IHP, staan schoolbesturen voor de afweging of zij toch groot onderhoud gaan plegen wanneer de kwaliteit van onderwijsgebouwen in toenemende mate verslechtert. De keuze voor groot onderhoud is niet zonder risico's. Scholen reserveren voor groot onderhoud. Wanneer zij groot onderhoud uitvoeren en er vervolgens vernieuwbouw of renovatie plaatsvindt, kan dit tot onnodige kapitaalvernietiging leiden. Tegelijkertijd geven schoolbesturen aan dat grote onderhoudsinvesteringen de kansen kunnen verkleinen om in het IHP opgenomen te worden.

De capaciteit bij eenpitters heeft invloed op prioritering in het IHP

Zowel de gemeente Leiden als de schoolbesturen geven aan dat eenpitters door de geringe capaciteit weinig aanwezig zijn bij belangrijke overleggen omtrent de vaststelling van het IHP. Dit leidt volgens de gesproken schoolbesturen mogelijk tot een ondervertegenwoordiging van schoolgebouwen die onder kleine schoolbesturen vallen in het IHP. In de gesprekken met schoolbesturen is het vermoeden ontstaan dat scholen die onder de grote schoolbesturen vallen veelal meer prioriteit krijgen in het IHP omdat deze schoolbesturen meer bij overleggen aanwezig zijn. Bovendien beschikken grote schoolbesturen over meer bouwkundige kennis, juridische expertise en capaciteit.

Vaststelling van het Leidse IHP was niet in volledige samenspraak met schoolbesturen

Het IHP is een beleidsstuk dat de gemeente in principe vaststelt in samenspraak met de schoolbesturen. Uit de gesprekken met schoolbesturen blijkt echter dat dit niet is gebeurd in de aanloop naar de herwaardering van het IHP. Een aantal schoolbesturen heeft al in een vroeg stadium aangegeven dat de staat van het gebouw ontoereikend was. Deze scholen menen dat hun kanttekeningen onvoldoende zijn gehoord. In augustus 2023 is de eerste versie van de

herwaardering opgemaakt, waarna een aantal scholen niet akkoord is gegaan met de herwaardering van het IHP. Deze schoolbesturen meenden dat de ingreep (lichte renovatie) niet ver genoeg ging en hadden bezwaar tegen het gebrek aan financiële dekking van fase III. Als reactie heeft de gemeente nieuwe scans laten uitvoeren, waarna twee scholen een andere ingreep toegewezen hebben gekregen. Desalniettemin lijkt met name de eerste versie van de herwaardering van het IHP niet in volledige overeenstemming tussen de gemeente en schoolbesturen vastgesteld te zijn. Hoewel met het IHP een brief is meegestuurd naar de raad waarin wordt vermeld dat schoolbesturen niet akkoord zijn gegaan door gebrek aan financiële dekking en de raad op die manier wel is geïnformeerd, kan het voor verwarring zorgen als in het IHP een zin is opgenomen waarin wordt vermeld dat het IHP is vastgesteld in samenspraak met schoolbesturen.

Raad wordt beter geïnformeerd dan in vorige ambtsperiodes, maar vaak moeilijke materie

De rol van de raad is om het beleid dat het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van onderwijshuisvesting maken te controleren. De raad geeft aan dat er de afgelopen jaren meer aandacht is voor onderwijshuisvesting, onder meer door (de aanloop naar) de herwaardering van het IHP in 2023 en het interpellatiedebat dat is aangevraagd naar aanleiding van de aanzienlijk hogere investeringsvolumes in de herwaardering van het IHP. Deze ontwikkelingen hebben er mede voor gezorgd dat de gemeenteraad beter wordt geïnformeerd over ontwikkelingen met betrekking tot onderwijshuisvesting. Daarnaast neemt de wethouder de gemeenteraad mee in het proces omtrent de vaststelling van het IHP.

De gemeenteraad geeft echter aan dat de capaciteit van een raadslid regelmatig niet toereikend is om de controlerende rol goed uit te voeren. Raadsleden missen capaciteit, kennis van vastgoed en expertise om begrotingen ten aanzien van onderwijshuisvesting goed te kunnen beoordelen. De raadsleden verklaren bovendien dat de beleidsstukken vaak lang en complex zijn. Dit maakt het controleren van beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting moeilijk. Door een heldere toelichting op de totstandkoming van het IHP, inclusief de kosteninschattingen en de jaarlijkse begroting, kan de raad in staat worden gesteld om zijn controlerende taak goed uit te voeren. De raadsleden geven wel aan dat er voldoende ruimte is om technische vragen te stellen over het beleid en de begroting van de gemeente Leiden.

3.4 Financiële middelen

De gemeente Leiden hanteert marktconforme normbedragen

De gemeente Leiden houdt niet vast aan de VNG-normbedragen voor het vaststellen van onderwijshuisvestingsvoorzieningen. De gemeente Leiden hanteert een marktconforme prijs voor onderwijshuisvestingsprojecten om te voorkomen dat projecten uit het IHP niet gerealiseerd kunnen worden. De werkelijke kosten voor scholenbouwprojecten liggen hoger in de Randstad en binnenstedelijke gebieden, waardoor de gemeente Leiden in het verleden meermaals tegen financieringstekorten is aangelopen bij de realisatie van projecten. De marktconforme prijs is gebaseerd op de meest recente bouwkostenontwikkeling binnen de gemeente Leiden. De marktconforme prijs voor een reguliere basisschool met 200 leerlingen bedroeg in het herijkte IHP van 2020 nog € 2.998 per m² bvo. De gemeente Leiden hanteert in het IHP voor 2023-2032 daarentegen een bandbreedte voor het stichtingskostenbedrag van € 3.350 tot € 3.750 per m² bvo. Hoe hoger het leerlingenaantal, hoe lager het gehanteerde bedrag voor nieuwbouw per m² bvo. De huidige normvergoeding volgens VNG richtlijnen bedraagt € 3.209 per m² bvo voor een reguliere basisschool van 200 leerlingen. De gemeente Leiden zit met een normbedrag van € 3.650 per m² bvo voor een basisschool van 200 leerlingen substantieel hoger dan de VNG normbedragen. De VNG normbedragen houden maar beperkt rekening met aanvullende factoren zoals tijdelijke huisvesting, binnenklimaat en duurzaamheid. BDB Bouw(kosten)data neemt dergelijke factoren wel mee in het Kwaliteitskader Huisvesting¹⁸. Het Kwaliteitskader Huisvesting rekent in 2024 met een normbedrag van €3.675. Dit normbedrag valt binnen de bandbreedte die de gemeente Leiden hanteert. Het normbedrag van BDB Bouw(kosten)data is exclusief kosten als gevolg van voorzieningen voor binnenstedelijk bouwen, waardoor de kosten nog hoger kunnen uitvallen.

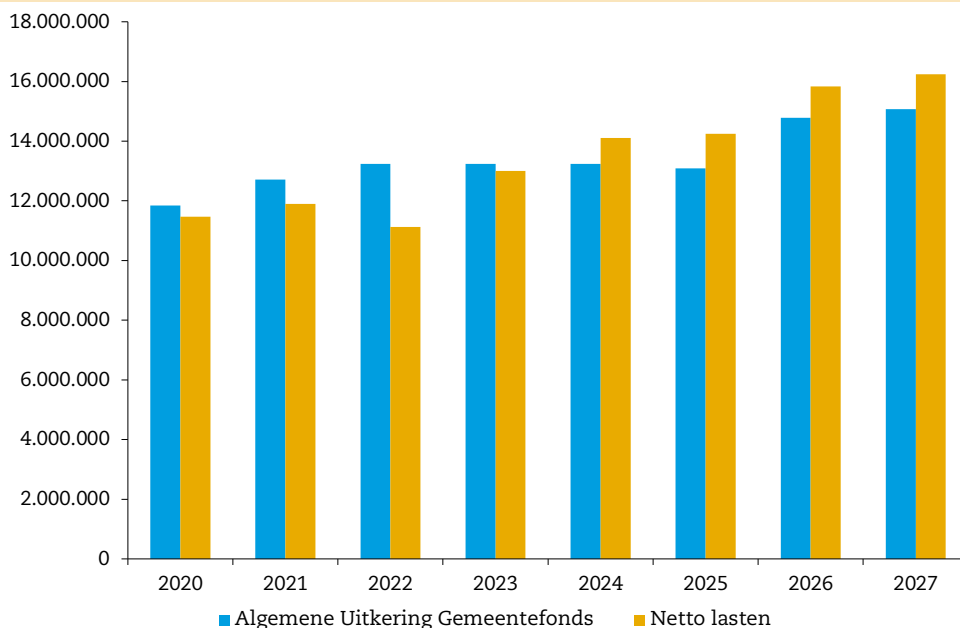
¹⁸ BDB Bouw(kosten)data, 2023. Kwaliteitskader huisvesting funderend onderwijs, financiële paragraaf

Verder werkt de gemeente Leiden met gemeentelijke plankosten die kunnen oplopen tot € 450.000. De gemeente gaat hierbij een samenwerkingsovereenkomst aan met een bouwheer, in de gemeente Leiden is dit in principe het schoolbestuur. De bouwheer richt een projectteam op. De projectmanager moet voor verduidelijking in de rolverdeling bij scholenbouwprojecten zorgen. Daarnaast zet de projectmanager zich in om vertragingen, die vaak voor kostenoverschrijdingen zorgen, te voorkomen.

Saldo baten en lasten stijgt uit boven uitkering gemeentefonds

De gemeente ontvangt middelen voor het zorgdragen voor adequate onderwijshuisvesting via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De gereserveerde middelen voor onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds zijn voornamelijk gebaseerd op het aantal jongeren binnen de gemeente en het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. De middelen uit het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar, wat inhoudt dat de gemeente Leiden zelf beslist of het de middelen die gereserveerd staan voor onderwijshuisvesting ook daadwerkelijk allocert aan deze doelstelling. Figuur 3.9 toont een inschatting van het bedrag uit het gemeentefonds dat volgens de verdeelsleutel wordt aangegeven ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit is afgezet tegen het saldo van baten en lasten uit de Leidse programmabegroting. In 2023 was de uitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting toereikend voor het dekken van de lasten. In 2024 wordt echter een kantelpunt voorzien. Naar verwachting zijn de lasten in 2024 bijna € 1 miljoen hoger dan de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het gat tussen de algemene uitkering en het saldo van baten en lasten houdt minimaal tot 2027 aan. De gemeente Leiden moet door dit tekort middelen gaan onttrekken uit alternatieve bronnen zoals de reserves of de inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB). Het is ook mogelijk dat een groter deel binnen de algemene uitkering ten behoeve van onderwijs wordt gealloceerd aan onderwijshuisvesting dan de verdeelmaatstaven aangeven, aangezien het bedrag niet is geormerkt. De gemeente onderschrijft dat het een politieke keuze is waar zij de middelen uit het gemeentefonds aan uitgeven. Wel benadrukken zij dat het ook de rol van het Rijk is om voldoende budget beschikbaar te stellen om ambities op het gebied van onderwijshuisvesting te verwezenlijken.

Figuur 3.9 Algemene uitkering gemeentefonds t.b.v. onderwijshuisvesting afgezet tegen netto lasten in de gemeente Leiden, 2020-2022 (realisaties) en 2023-2027 (begrotingen)



Bron: Integraal Huisvestingsplan (IHP) Leiden 2020-2032, bewerking EIB

Aanzienlijk hoger investeringsvolume vastgelegd in de herwaardering van het IHP (2023-2032)

Figuur 3.10 illustreert het verschil tussen het investeringsvolume zoals begroot in de herwaardering van het IHP voor 2023-2032 en het investeringsvolume zoals begroot in het herijkte IHP voor 2020-2032, over tijd. Het benodigd investeringsvolume uit het IHP voor 2023-2032 is met € 192,8 miljoen bijna twee keer zo hoog als het investeringsvolume van € 106,4 miljoen uit het IHP voor 2020-2032. Bovendien zijn scholenbouwprojecten in het vernieuwde IHP (2023-2030) verder in de toekomst gepland. De grootste opgave binnen het IHP zit met negen scholenbouwprojecten in fase III. De gemeente Leiden heeft echter nog geen financiële dekking voor fase III.

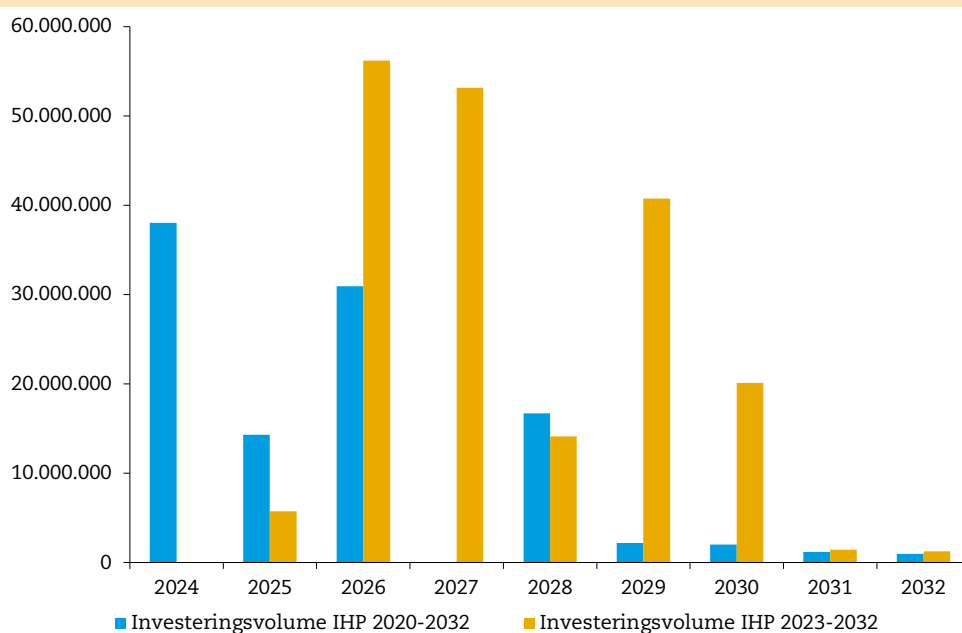
Het hogere investeringsvolume in het IHP voor 2023-2032 is het gevolg van verschillende factoren. In de eerste plaats zijn de investeringsbedragen met 16% naar boven bijgesteld. Prijsindexatie op basis van de VNG normbedragen was onvoldoende toereikend om de werkelijke kosten in de markt te dekken. De verhoging van de investeringsbedragen is voornamelijk het gevolg van stijgende materiaal- en energiekosten die zorgen voor hogere bouwkosten. Verder is de ingreep voor een aantal scholenbouwprojecten veranderd. De lichte renovatiewerkzaamheden bij het Visser 't Hooft Lyceum en Bonaventura College zijn na inzichten van de quickscans omgezet naar vernieuwbouwwerkzaamheden. Dit zorgt voor een additionele investering van € 39,7 miljoen. Daarbij worden twee projecten, de vernieuwbouw van de Internationale Schakelklas (ISK) van de Scholengroep Leonardo Da Vinci, toegevoegd aan de herwaardering van het IHP.¹⁹ De toegevoegde projecten zijn samen goed voor € 16,4 miljoen. Ten slotte worden gymzalen die zijn opgenomen in het IHP groter opgeleverd (510 m² bvo i.p.v. 455 m² bvo). Hiermee wordt voldaan aan de normen van de Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding en de Leidse standaard voor bewegingsonderwijs.

In het herwaardeerde IHP (2023-2032) zijn ook twee scholenbouwprojecten geschrapt. Het gaat om de nieuwbouwprojecten die in het vorige IHP stonden gepland in Leiden Noord en het Morsdistrict. Gezamenlijk waren deze nieuwbouwprojecten goed voor een investering van ongeveer € 10 miljoen. De reden voor het schrappen van de nieuwbouwprojecten is volgens de herwaardering van het IHP de beperkte groei van het aantal leerlingen in het primair onderwijs.

De gemeente Leiden was in 2020 al op de hoogte van opgave bij Visser 't Hooft en Bonaventura
De renovatiewerkzaamheden bij zowel Visser 't Hooft Lyceum als het Bonaventura College zijn omgezet naar vernieuwbouw. Dit zorgt voor een additionele investering van ongeveer € 40 miljoen. Het verantwoordelijke schoolbestuur stelt in het rondetafelgesprek dat zij in 2020 al hebben aangegeven dat 30% van de gemeentelijke bijdrage die gereserveerd stond voor lichte renovatie niet voldoende zou zijn om aan de eisen voor BENG te voldoen. De gemeente Leiden was dus al tijdig op de hoogte van de nood voor een additionele investering. De gemeente Leiden was echter nog steeds voornemens om Visser 't Hooft en Bonaventura als lichte renovatie op te nemen in de herwaardering van het IHP in 2023 vanwege het ontbreken van bewijslast. Het schoolbestuur is hier niet mee akkoord gegaan, waarna zij een brief aan de gemeente hebben geschreven en de gemeente opdracht heeft gegeven nieuwe quickscans uit te voeren. De lichte renovatiewerkzaamheden zijn uiteindelijk omgezet naar vernieuwbouw. De omzetting heeft daarbij tot enige twijfel geleid over de kwaliteit van de quickscans bij meerdere schoolbesturen.

¹⁹ Gymzaal de Molensteeg is toegevoegd aan de herwaardering van het IHP. Daarnaast heeft de gemeente Leiden nieuwe kredieten verschaft voor gymzalen die al op de planning stonden in het IHP.

Figuur 3.10 Investeringsvolume IHP 2023-2032 t.o.v. Investeringsvolume IHP 2020-2032, gemeente Leiden



Bron: Integraal Huisvestingsplan (IHP) Leiden 2023-2032, bewerking EIB

Wissellocaties om kosten tijdelijke huisvesting te drukken

De gemeente zet wissellocaties in om de kosten voor tijdelijke huisvesting zo veel mogelijk te beperken. De beschikbaarheid van deze locaties heeft invloed op de planning en de realisatie van het IHP. Daarnaast moeten enkele van deze wissellocaties nog geschikt gemaakt worden voor gebruik. Voor tijdelijke huisvesting wordt uitgegaan van € 1.450 per m² bvo voor een gekocht noodlokaal en € 450 per m² bvo voor een gehuurd noodlokaal.

De carrousel van tijdelijke huisvesting is in de herwaardering van het IHP opgenomen. De planning voor de tijdelijke huisvesting is strak en de scholen volgen elkaar snel op. De tijdelijke wissellocatie aan de Noachstraat moet tussen 2025 en 2029 tijdelijke huisvesting bieden aan zeven scholen. Hiervan volgen drie scholen elkaar steeds na één jaar op. Eenzelfde situatie geldt voor het oude schoolgebouw van het Vlietland college. De praktijk wijst uit dat scholenbouwprojecten in de regel veelvuldig uitstel of vertraging oplopen. De strakke planning voor tijdelijke huisvesting kan daarom bij vertraging of uitstel leiden tot een domino-effect van vertragingen bij andere scholenbouwprojecten.

Enkele schoolbesturen ervaren tekorten, maar dit leidt niet tot achterstallig onderhoud

Het grootste gedeelte van de Leidse schoolbesturen geeft aan over een goede financiële positie te beschikken. Dit wordt bevestigd door de gemeente Leiden. Deze financiële positie stelt schoolbesturen in staat om schoolgebouwen voldoende te onderhouden. Enkele schoolbesturen geven in de gesprekken echter ook aan een structureel tekort op de meerjarenbegroting te ervaren. Schoolbesturen verklaren dat met name de schaarste aan personeel voor hogere salariëring en daarmee voor druk op de begroting zorgt. Verder schetsen schoolbesturen dat de onderhoudslasten stijgen naarmate de schoolgebouwen verouderen. De minder goede financiële positie van enkele schoolbesturen lijkt desondanks niet te leiden tot achterstallig onderhoud. Schoolbesturen hechten groot belang aan het onderhoud omdat het naar eigen zeggen samenhangt met de leerlingenaanwas. Ook de schoolbesturen geven aan dat hier een rol voor het Rijk is weggelegd om voldoende budget beschikbaar te stellen om ambities op het gebied van onderwijshuisvesting te verwezenlijken.

Kwaliteitsnormen speciaal onderwijs moeilijk te waarborgen met lumpsumvergoeding

Ondanks de klassendeler, die zorgt voor bekostiging van meer meters per leerling in het speciaal onderwijs, geven schoolbesturen aan dat zij ook kosten maken in verband met ruimtegebruik. In het speciaal onderwijs hebben leerlingen over het algemeen meer behoefte aan specifiek ingerichte praktijklokalen. Bovendien hebben scholen in het speciaal onderwijs meer behoefte aan personeelsruimtes om specialisten op te vangen. Door het ruimtetekort moeten personeelsruimtes soms worden ingezet als praktijk leslokalen. De kosten die dit met zich meebrengt worden veelal voldaan door het schoolbestuur. De schoolbesturen geven aan dat het moeilijk is om met de lumpsumvergoeding de kwaliteitsnormen en ruimtelijke behoeften voor speciaal onderwijs te waarborgen.

4 Gemeente Leiderdorp

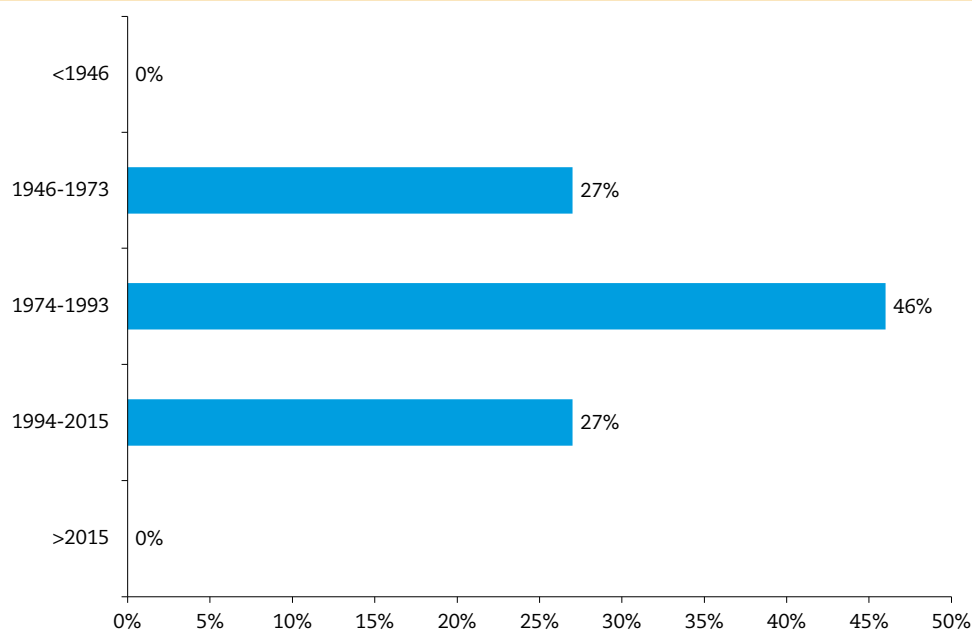
Een aantal aspecten is van belang bij het bepalen van de algehele staat van het onderwijsvastgoed in de gemeente Leiderdorp. Allereerst wordt de algehele staat binnen de gemeente Leiderdorp gerelateerd aan de verdeling van de bouwjaarklasse en de gemiddelde resultaten van de quickscans. Vervolgens wordt ingegaan op de technische- en functionele staat, het binnenklimaat en duurzaamheid van de gebouwen op basis van de resultaten uit de quickscans. Deze resultaten zijn aangevuld met de ervaringen van de gemeente Leiderdorp en de schoolbesturen.

4.1 Onderwijsgebouwen in gemeente Leiderdorp

Onderwijsgebouwen voornamelijk afkomstig uit de periode 1974-1993

De gemeente Leiderdorp telt 15 schoolgebouwen. Dit betreft 12 scholen in het PO, één gebouw in het VO en twee gebouwen in het SO. Bijna de helft van de onderwijsgebouwen in Leiderdorp is in de periode 1974-1993 gebouwd (figuur 4.1). Het cluster van schoolgebouwen in Leiderdorp kent geen recent gebouwde schoolgebouwen (bouwjaar > 2015), maar ook geen vooroorlogse schoolgebouwen (bouwjaar < 1946). De gemiddelde leeftijd van de schoolgebouwen in Leiderdorp is 37 jaar.

Figuur 4.1 Verdeling schoolgebouwen gemeente Leiderdorp naar bouwjaarklasse, procenten



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

Gemeente beschikt over gedateerde informatie over de staat van de schoolgebouwen

Tijdens het opstellen van het IHP is in 2020 een beoordeling gemaakt op basis van kwaliteit, financiën en de normatieve ruimtebehoefte voor alle schoolgebouwen. De gemeente en schoolbesturen hebben de zogenaamde kansencarten gezamenlijk vastgesteld. Tijdens het maken van het IHP is er een stuurgroep gevormd met afgevaardigden van gemeente en schoolbesturen. De laatste uitgevoerde quick scans dateren van 2017. Na het opstellen van het

IHP in 2020 is er door de gemeente geen additionele informatie over de staat van de schoolgebouwen verzameld. De informatie die de gemeente heeft over de staat van de schoolgebouwen is dus redelijk gedateerd.

De staat van Leiderdorpse schoolgebouwen

De kanskaart in het IHP bestaat uit de kwaliteit, financiën en de normatieve ruimtebehoefte van de schoolbesturen. De score voor kwaliteit wordt gebaseerd op de functionele- en technische staat van het gebouw en het binnenklimaat. Bij financiën gaat het om de onderhouds- en energielasten in verhouding tot de ICS benchmark (zie kader op pagina 29). De scores voor de kwaliteit en financiën worden in tabel 4.1 per school weergegeven.

Tabel 4.1 **Bouwjaar per schoolgebouw en beoordeling van staat van schoolgebouwen gemeente Leiderdorp volgens IHP 2020**

School	Bouwjaar	Kwaliteit	Financiën
De Hobbit	1990	Redelijk	Goed
't Bolwerk	1990	Redelijk	Goed
De Schakel	1973	Redelijk	Slecht
De Regenboog	1978	Redelijk	Goed
De Hasselbraam	1978	Redelijk	Goed
Elckerlyc	1975	Redelijk	Goed
Kastanjelaanschool	2013	Redelijk	Goed
Willem de Zwijger	1961	Redelijk	Goed
Koningin Juliana	1963	Redelijk	Redelijk
De Leeuwerik	2014	Goed	Goed
Prins Willem Alexander	2014	Goed	Onbekend
De Bron	1969	Goed	Goed
Visser 't Hooft	1975	Goed	Goed
PC Hooft College	1982	Slecht	Goed
OZC Orion	2014	Goed	Onbekend

Bron: Integraal Huisvestingsplan Leiderdorp 2020, bewerking EIB

Functionele en technische staat

De functionele staat geeft aan in welke mate het gebouw het onderwijs en het breder gebruik faciliteert. In totaal scoren drie scholen goed op functionele staat, 11 scholen scoren redelijk en voor één school is de functionele staat slecht. De technische staat geeft inzicht in de kwaliteit van de installaties en de binnen- en buitenkant van het gebouw. Vijf schoolgebouwen scoren hier goed en negen scoren redelijk. Een schoolgebouw scoort slecht op de technische staat. Bij dit gebouw zijn er klachten over het binnenklimaat en voldoen de ruimten in het gebouw niet aan de wensen die aan voortgezet speciaal onderwijs worden gesteld. Bij de scholen die redelijk scoren op dit onderdeel worden gebreken benoemd zoals lekkages, problemen met het binnenklimaat en/of ruimten die niet voldoen aan wensen of moeilijk inzetbaar zijn. De beoordelingen op functionele en technische staat worden gecombineerd tot één score voor de kwaliteit van de schoolgebouwen. Negen schoolgebouwen scoren hier redelijk, vijf schoolgebouwen scoren goed en één school scoort slecht.

Binnenklimaat

Het binnenklimaat wordt beoordeeld op basis van hoe de ventilatie, temperatuur, licht en geluid binnen het gebouw wordt ervaren. Zeven schoolgebouwen scoren goed op binnenklimaat. Zes scholen scoren matig en bij één school wordt het binnenklimaat als slecht ervaren. In het IHP werd al aangegeven dat er veel klachten zijn over te hoge temperaturen en een slechte ventilatie, ook bij gebouwen die relatief recent gerealiseerd zijn. Deze klachten

worden veroorzaakt door klimaatinstallaties die niet goed werken of doordat de regulatie op gebouwniveau plaatsvindt en niet op ruimteniveau. Uit de gesprekken met schoolbesturen blijkt tevens dat de zorgen over de kwaliteit van schoolgebouwen ook vaak betrekking hebben op het binnenklimaat. Een ruwe inschatting van de schoolbesturen wijst uit dat bij ruim de helft van de scholen het binnenklimaat als slecht wordt ervaren. Dit is zowel bij oude als bij nieuwe schoolgebouwen het geval.

Onderhouds- en energielasten verschillen per school, maar vaak onder landelijk gemiddelde

De onderhouds- en energielasten in de gemeente Leiderdorp liggen veelal onder de benchmark die het ICS in 2018 heeft vastgesteld (zie kader). Elf schoolgebouwen scoren goed op onderhoudslasten ten opzichte van de benchmark. Twee gebouwen scoren redelijk en één school scoort slecht. Deze gebouwen zijn relatief duur in onderhoud, onder andere omdat ze verouderd zijn, waardoor er grote onderhoudsuitgaven op de planning stonden. Op het onderdeel energielasten scoren acht gebouwen goed en scoren twee schoolgebouwen slecht. Bij vijf scholen is de score onbekend. In oudere gebouwen zijn vaak minder of geen installaties aanwezig. In de gemeente Leiderdorp zijn relatief veel oude schoolgebouwen aanwezig, wat betekent dat er in de Leiderdorpse schoolgebouwen vaak weinig installaties aanwezig zijn. Een gebrek aan installaties drukt de gemiddelde energielasten. Hier tegenover staat dat het binnenklimaat mogelijk te wensen overlaat door het gebrek aan ventilatiesystemen in deze scholen. De scores voor onderhouds- en energielasten worden gecombineerd in één score voor financiën. Hierop scoren de meeste scholen goed, slechts één school scoort slecht. Dit is een oud gebouw met hoge exploitatiekosten, waardoor het gebouw duur in gebruik is. Uit gesprekken met scholen blijkt dat de scholen dit vaak niet herkennen. Doordat de gebouwen vaak verouderd zijn, of omdat de renovatie of vernieuwbouw langer duurt dan verwacht, ervaren veel van de schoolbesturen hoge onderhoudskosten. Ook zorgen sommige (klimaat)installaties in nieuwere gebouwen voor hoge exploitatiekosten.

Benchmark ICS adviseurs (2018)

ICS is een huisvestingsadviseur. ICS heeft voor meerdere gemeenten een IHP opgesteld. ICS beschikt over een database met schoolgebouwen. Op basis van deze database heeft ICS een benchmark opgesteld voor de financiën van schoolgebouwen. Deze benchmark bevat schoolgebouwen met uiteenlopende bouwjaren uit heel Nederland en vormt volgens ICS daarmee een representatieve database. Volgens deze benchmark bedragen de gemiddelde onderhoudskosten € 34 per m² bvo en de energielasten gemiddeld € 12 per m² bvo per jaar.

Financiën van scholen uit de gemeenten worden beoordeeld op basis van deze benchmark. De score voor de onderhoudslasten voor de verschillende scholen zijn vastgelegd in het meerjarenonderhoudsplan (MJOP) op basis van de verwachte onderhoudskosten. De scores voor energielasten zijn vastgesteld op basis van de jaarafrekeningen van het gas-, water- en elektriciteitsverbruik. De scholen scoren 'goed' wanneer de onderhouds- en energielasten onder het bedrag uit de benchmark liggen. Wanneer de onderhouds- en energielasten daarboven liggen, scoren de gebouwen 'slecht'. Vervolgens worden de onderhouds- en energielasten samen genomen om tot één score te komen voor financiën.

De benchmark waarnaar wordt gerefereerd in het IHP stamt uit 2018. Hoe deze benchmark is opgesteld en wat voor gebouwen in deze benchmark zijn meegenomen, is onbekend. In 2021 is er een nieuwe benchmark van ICS adviseurs verschenen.²⁰ Hieruit blijkt dat bouwjaarklassen en grootte van scholen invloed heeft op de exploitatielasten. Bij het vormen van de scores is geen rekening gehouden met de verschillende bouwjaarklassen. Ook moet worden opgemerkt dat verduurzaming energielasten niet per se zal verlagen door het gebruik van meer installaties. Het beoordelen van exploitatielasten op basis van een benchmark geeft hierdoor wel enige informatie maar mogelijk geen concrete aanwijzingen over de technische staat van de schoolgebouwen.

²⁰ ICS (2021). Exploitatielasten beter in beeld. Naar verwachting zal deze benchmark worden gebruikt bij het opstellen van het nieuwe IHP van Leiderdorp

4.2 Ontwikkelingen ruimtebehoefte

Op schoolniveau bestaan enkele normatieve ruimtetekorten en overschotten

Naast de kwaliteit en financiën is ook de normatieve ruimtebehoefte in beeld gebracht in de kansenskaarten in het IHP (zie tabel 4.2). Dit betreft de toekomstige verhouding tussen beschikbare en normatief benodigde ruimte op basis van de (vastgestelde) prognoses in 2035. Volgens het IHP kennen vier schoolgebouwen in het PO een normatief ruimteoverschot in 2035 en twee gebouwen in het PO een normatief ruimtetekort. Bij sommige scholen wordt het overschot gebruikt door scholen met tekorten of door peuteropvang. Binnen het VO is er één school met een ruimteoverschot. Dit overschot kan mogelijk teruggedrongen worden door breder onderwijs aan te bieden. Het PC Hooft College scoort matig op ruimtebehoefte. Het gebouw biedt geen ruimte voor groei, waardoor het leerlingenaantal van deze scholen de komende jaren stabiel moet blijven. De overige scholen scoren goed op normatieve ruimtebehoefte.

Tabel 4.2 Beoordeling normatieve ruimtebehoefte gemeente Leiderdorp (prognose tot 2035)

School	Type school	Bouwjaar	Normatieve ruimtebehoefte	Tekort of overschot
De Hobbit	PO	1990	Goed	
't Bolwerk	PO	1990	Goed	
De Schakel	PO	1973	Slecht	Tekort
De Regenboog	PO	1978	Slecht	Overschot
De Hasselbraam	PO	1978	Goed	
Elckerlyc	PO	1975	Slecht	Tekort
Kastanjelaanschool	PO	2013	Goed	
Willem de Zwijger	PO	1961	Slecht	Overschot
Koningin Juliana	PO	1963	Goed	
De Leeuwerik	PO	2014	Goed	
Prins Willem Alexander	PO	2014	Slecht	Overschot
De Bron	PO	1969	Slecht	Overschot
Visser 't Hooft	VO	1975	Slecht	Overschot
PC Hooft College	(V)SO	1982	Matig	
OZC Orion	SO	2014	Goed	

Bron: IHP Leiderdorp 2020

Leerlingenprognoses nagenoeg stabiel tot 2035

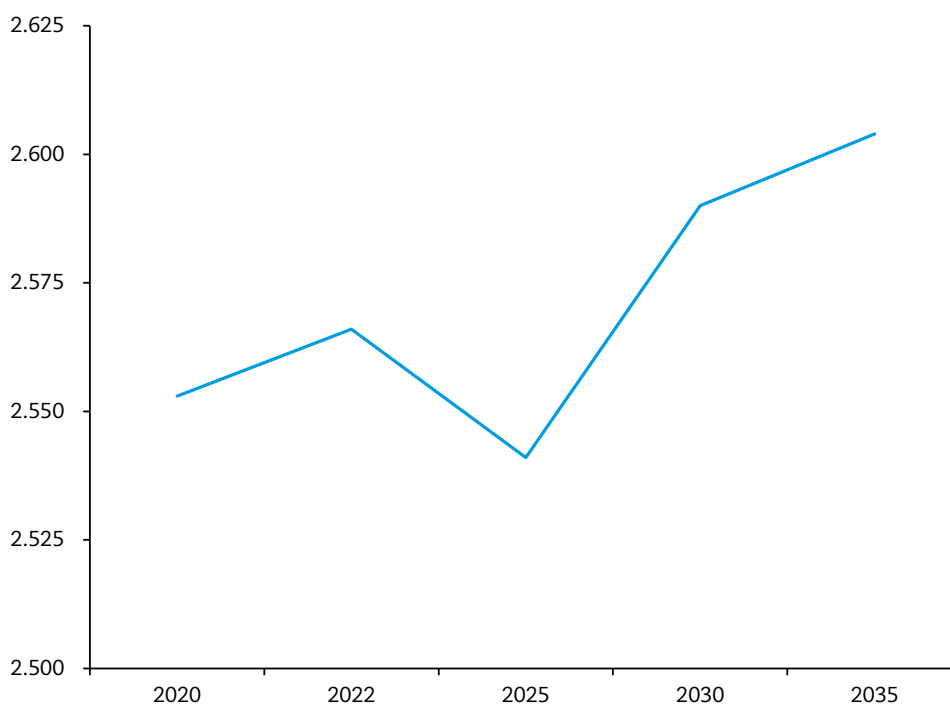
In het IHP van 2020 wordt de leerlingenprognose van Pronexus²¹ weergegeven om vast te stellen of de toekomstige onderwijscapaciteit voldoet aan de normatieve ruimtebehoefte. In figuur 4.2 worden de leerlingenprognoses voor het primair onderwijs weergegeven. Het aantal leerlingen neemt vanaf 2020 tot 2035 beperkt toe met ongeveer 50 leerlingen in totaal. Voor het voortgezet onderwijs is de prognose dat het leerlingenaantal beperkt afneemt van 579 leerlingen in 2020 naar 549 leerlingen in 2035. Het aantal leerlingen is afgelopen jaren toegenomen doordat de gemeente de afgelopen jaren internationale leerlingen heeft moeten opvangen door de oorlog in Oekraïne. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is geen prognose opgesteld en de informatie over leerlingenaantallen van het VSO is gebaseerd op informatie van de betreffende schoolbesturen.

²¹ Het IHP Leiderdorp maakt gebruik van de leerlingenprognose van Pronexus uit april 2020. Pronexus ontwikkelt internetapplicaties voor gemeentelijke en regionale overheden. Ook rekenen zij demografische ontwikkelingen van de bevolking en het onderwijs door en stelt Pronexus bevolkings- en leerlingenprognoses op.

Nog geen rekening gehouden met gebiedsontwikkeling in IHP

In het IHP van 2020 is geen rekening gehouden met eventuele gebiedsontwikkelingen in de gemeente Leiderdorp, hoewel de gemeente in de tijd wel voornemens was nieuwbouw te realiseren. Zo is de gemeente bezig met gebiedsontwikkeling bij het winkelcentrum De Baanderij, waar ruimte is voor 1.350 tot 1.850 woningen in vier wijken.²² Hoewel de plannen nog niet definitief zijn, is het wel van belang om deze tijdig mee te nemen in de prognoses en ontwikkelplannen.

Figuur 4.2 Leerlingenprognoses primair onderwijs 2020-2035



Bron: IHP Leiderdorp 2020, bewerking EIB

Schoolbesturen in het PO ervaren geen algeheel ruimtetekort

Uit interviews met schoolbesturen blijkt dat er over het algemeen geen ruimtetekort wordt ervaren. Het ruimtetekort kan echter wel optreden bij individuele scholen. Soms speelt ruimtetekort enkele jaren voor een individuele school. In dit geval wordt er vaak overgegaan op een leerlingenstop en verwijst de school de leerlingen door naar een andere school. Dit kan ook naar een school zijn van een ander schoolbestuur. Op deze manier worden de leerlingen verspreid over de gemeente voor het primair onderwijs. Daarnaast zijn er ook schoolbesturen die hun scholen bewust relatief klein houden.

Ruimtebehoefte per leerling de afgelopen jaren niet veranderd, maar wensen veranderen

Volgens de schoolbesturen is de ruimtebehoefte per leerling niet per se veranderd de afgelopen jaren. Dit betekent dat het aantal vierkante meters van scholen in de gemeente Leiderdorp toereikend lijkt te zijn. Wel veranderen de onderwijsvormen continu en is er behoefte aan anders ingerichte scholen. Zo willen scholen bijvoorbeeld een aantal extra kleine ruimten voor vernieuwde onderwijsvormen. Dit is van belang wanneer scholen invulling willen geven aan behoeften op het gebied van nieuwkomersonderwijs en hoogbegaafden-onderwijs. Scholen die

²² <https://www.leiderdorp.nl/inwoner/projecten/de-baanderij>

worden gebouwd ten behoeve van de huidige onderwijsvorm kunnen daarentegen ook inefficiënt worden, omdat onderwijsvormen continu veranderen en daarmee ook de gewenste indelingen.

In de toekomst alleen knelpunten verwacht bij gebiedsontwikkeling of bijzonderheden

In de praktijk blijkt dat de huidige leerlingenaantallen goed kunnen worden opgevangen met de scholen die in Leiderdorp staan. Er kan bij een enkele school een ruimtetekort of -overschot optreden, maar door het verwijzen van leerlingen naar andere scholen van hetzelfde of een ander schoolbestuur, lost dit zich vanzelf goed op binnen de gemeente. De ruimtebehoefte per leerling is de afgelopen jaren niet veranderd en zal naar verwachting ook in de toekomst niet toenemen. Uit de leerlingenprognose van Pronexus blijkt dat de leerlingenaantallen in de komende jaren beperkt toenemen. Wel is er de laatste jaren de uitzonderlijke situatie geweest dat er een relatief hoge instroom van leerlingen plaatsvond door het opheffen van een school in een nabij liggende gemeente en de opvang van internationale leerlingen. Dit hebben de scholen tot op heden goed kunnen opvangen, maar wanneer nogmaals dergelijke situaties zouden optreden, kan dit knelpunten opleveren. Wanneer de gebiedsontwikkeling definitief doorgang vindt, moet de verwachte leerlingengroei in acht worden genomen en worden gekeken naar uitbreiding van het onderwijsvastgoed.

Andere inzichten meenemen bij bepalen van huisvestingsplannen verstandig

Uit de rondetafelgesprekken met schoolbesturen blijkt dat de leerlingenprognose van Pronexus voornamelijk gebaseerd is op demografische ontwikkelingen en wijkstromen. Schoolbesturen geven aan dat zij naast de resultaten van de quickscans ook een leerlingenprognose van Pronexus ontvangen waarbij de toekomstige ruimtebehoefte per school in kaart is gebracht. De inzichten van de schoolbesturen met betrekking tot de toekomstige ruimtebehoefte verschillen echter regelmatig met de leerlingenprognose van Pronexus. Om minder risico te lopen bij benodigde ruimtebehoefte kan het verstandig zijn om niet louter op één prognose af te gaan, maar deze te toetsen met bijvoorbeeld de verwachte ontwikkelingen in leerlingenaantallen in de gemeente van andere kennisinstituten zoals DUO, andere verwachte ontwikkelingen van de gemeente mee te nemen of in gesprek te gaan met de schoolbesturen over hoe zij de ontwikkelingen zien. Daarnaast kunnen de verwachtingen omtrent de leerlingenaantallen ook worden beïnvloed door onverwachte omstandigheden, zoals de instroom van Oekraïense vluchtelingen.

4.3 Verdeling en invulling van verantwoordelijkheden

De onderwijsgebouwen in Leiderdorp zijn ondergebracht bij verschillende schoolbesturen

In de gemeente Leiderdorp zijn zes schoolbesturen actief (zie tabel 4.3). PROO is het grootste schoolbestuur in Leiderdorp met zes schoolgebouwen. SCOL en PCBO volgen met respectievelijk vier en drie schoolgebouwen. PROO en SCOL zijn zowel actief in Leiderdorp als Leiden. De overige 3 schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor één schoolgebouw binnen de gemeente Leiderdorp.

Tabel 4.3 Verdeling aantal schoolgebouwen naar schoolbestuur in de gemeente Leiderdorp

Schoolbestuur	Aantal schoolgebouwen binnen gemeente
Stichting Openbaar Primair en Speciaal Onderwijs (PROO) Leiden/Leiderdorp	4 PO, 1 SPO
Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden	1 VO, 2 PO
Stichting Protestants-Christelijk Basisonderwijs (PCBO) te Leiderdorp	4 PO
MZH Montessori	1 PO
Professor Dr. Leo Kanneronderwijsgroep	1 VSO
Vereniging voor Christelijk Onderwijs op Reformatorische Grondslag Alphen aan de Rijn	1 PO

Bron: DUO databestanden, bewerking EIB

Gemeente verantwoordelijk voor nieuwbouw en schoolbesturen voor onderhoud

De gemeente is verantwoordelijk voor nieuwbouw van schoolgebouwen, uitbreiding, tijdelijke huisvesting en de inrichting van schoolgebouwen. Ongeacht waar het bouwheerschap ligt en wie dus de officiële opdrachtgever is voor de bouw, trekken de schoolbesturen en gemeente bij nieuwbouw samen op. Besluiten ten aanzien van de ontwikkelingen worden gezamenlijk in een stuurgroep opgenomen. Voorafgaand aan ieder project worden verantwoordelijkheden en afspraken benoemd en vastgelegd. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor onderhoud aan schoolgebouwen.

Gemeente verantwoordelijk voor BENG ambitie, schoolbesturen voor aanvullende ambities

Ook de verduurzaming van schoolgebouwen is zowel de verantwoordelijkheid van de gemeente als van de schoolbesturen. De gemeente ambieert de verduurzaming van schoolgebouwen door te voldoen aan de eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG). Bovendien streeft de gemeente Leiderdorp naar de realisatie van Energieneutrale Gebouwen (ENG) bij de nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen. Voor de aanvullende duurzaamheidsambities van energieneutrale schoolgebouwen bovenop de BENG-eisen gaat het IHP in de regel uit van een bijdrage van € 100 per m² door schoolbesturen. De ENG norm is een ambitie van de gemeente die in de regel vrijwillig door schoolbesturen kan worden opgevolgd. Deze € 100 is vastgesteld door VNG, maar schoolbesturen verwachten dat dit niet voldoende zal zijn om de volledige kosten te dekken. Ook volgens de BDB Bouw(kosten)data is € 100 niet voldoende om het schoolgebouw energieneutraal te maken²³. Zij schatten de kosten op € 120 per m². De gemeente geeft aan ook een bijdrage te kunnen maken aan de realisatie van ENG bij nieuwbouw en renovatie.

Renovatie betreft gezamenlijke verantwoordelijkheid

In het IHP wordt opgemerkt dat er verschillende type ingrepen zijn die onder het begrip renovatie vallen. Ingerepen betreffende instandhouding of onderwijskundige ingrepen vallen onder de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Ingerepen aan de functionaliteit of kwaliteit verhogende ingrepen vallen, daarentegen, onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en schoolbesturen. Uitgangspunt voor renovatie in het IHP is dat de levensduur met 25 jaar wordt verlengd. Dit betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente Leiderdorp en de schoolbesturen. Gemeente en schoolbesturen maken gezamenlijk afspraken over een bijdrage vanuit de schoolbesturen.

²³ BDB Bouw(kosten)data, 2023. Kwaliteitskader huisvesting funderend onderwijs, financiële paragraaf

Rolverdeling verduurzaming bij bestaande schoolgebouwen nog niet duidelijk

De gemeente en schoolbesturen zijn met elkaar in gesprek over de fasering, rolverdeling en bekostiging van verduurzamingsmaatregelen. De verantwoordelijkheden en rolverdeling zijn niet duidelijk vastgesteld. Het huidige beeld van de energetische staat van schoolgebouwen is onduidelijk en de meest recente energiescans dateren uit 2017. Schoolbesturen geven aan ambities op het gebied van duurzaamheid te waarderen, maar dat zij in de praktijk prioriteit geven aan de basiskwaliteit van de schoolgebouwen. De functionele en technische staat van de gebouwen moet eerst op orde zijn voordat er kan worden gewerkt aan duurzaamheidsambities.

Binnenklimaat betreft gezamenlijke ambitie

Bij nieuwbouw dienen schoolgebouwen te voldoen aan wettelijke eisen. Volgens het IHP is de ervaring van de gemeente dat ook relatief nieuwe schoolgebouwen vaak een matig binnenklimaat en hoog energieverbruik kennen. Dit komt bijvoorbeeld doordat nieuwe klimaatsystemen niet goed werken. De gemeente wil deze ervaringen meenemen naar nieuwe bouwprojecten en heeft de ambitie waar mogelijk installatie-arme gebouwen te realiseren.²⁴ Daarnaast worden bij nieuwbouw door gemeente en schoolbesturen samen prestatieafspraken gemaakt met de aannemer over het functioneren van de installaties van het binnenklimaat.

In het IHP van 2020 staat dat bij bestaande schoolgebouwen die niet in aanmerking komen voor renovatie of vernieuwbouw maar wel slecht scoren op binnenklimaat metingen moeten worden uitgevoerd om te bekijken of en hoe het binnenklimaat zou moeten worden verbeterd. De gemeente zou dit onderzoek bekostigen en daarna met schoolbesturen in gesprek gaan over bekostiging, fasering en rolverdeling bij de aanpak voor een beter binnenklimaat. Eén van de schoolbesturen geeft aan dat dit niet is opgepakt en dat ze zelf metingen omtrent het binnenklimaat hebben uitgevoerd. Hierop ondernemen ze zelf acties wanneer deze slecht zijn, zoals het openen van een raam.

Lijn tussen grootschalig onderhoud en renovatie blijft voor schoolbesturen vaag

Voor nieuwbouw en kleinschalig onderhoud zijn de verantwoordelijkheden duidelijk. De lijn tussen grootschalig onderhoud en (lichte) renovatie is minder helder. Voor schoolbesturen blijft het daardoor soms nog onduidelijk welke verantwoordelijkheden de schoolbesturen zelf moeten oppakken en welke verantwoordelijkheden zij bij de gemeente kunnen neerleggen. Bij verduurzaming en binnenklimaat wordt gesproken over een gezamenlijke ambitie, waardoor afspraken over verantwoordelijkheid in het midden blijven. Dit vormt een aandachtspunt bij het opstellen van een nieuw IHP.

Gemeente ziet IHP als leidraad, maar nog geen realisatie van de plannen

In de gemeente Leiderdorp blijft het IHP dienen als leidraad voor de volgorde van scholen die moeten worden aangepakt. De plannen die in het IHP staan zijn echter (nog) niet gerealiseerd. De Hobbit en 't Bolwerk stonden op de planning voor 2021. De aanbesteding bij de aannemer is pas net gerealiseerd en het project loopt vertraging op, onder andere door kostenstijgingen. De vernieuwbouw van de Willem de Zwijgerschool stond voor 2023 op de planning, maar daarvoor heeft de gemeente twee jaar geleden al om uitstel gevraagd.

²⁴ De mate waarin dit voornemen in overeenstemming is met (b)eng is afhankelijk van de definitie van installatie-arm.

Verslechterd onderhoud door uitstel van renovatie en vernieuwbouw

Scholen geven aan dat ze in de regel de MJOP's volgen, waarin onderhoudswerkzaamheden voor een lange termijn zijn gepland. Op deze manier geven zij aan hun verantwoordelijkheid te nemen voor het onderhoud. Schoolbesturen doen in de regel echter geen grote onderhoudsinvesteringen meer wanneer zij volgens het IHP bijna aan de beurt zijn voor een grootschalige renovatie. Hierbij houden zij meestal geen rekening met vertraging van de projecten in het IHP. Dit zorgt ervoor dat de kwaliteit van de school in toenemende mate verslechtert. Schoolbesturen moeten vervolgens de afweging maken of zij alsnog een onderhoudsinvestering gaan doen of dat zij toch blijven wachten op de vernieuwbouw of grootschalige renovatiewerkzaamheden. Wanneer gebreken ontstaan, wijst de gemeente de scholen op hun onderhoudsverantwoordelijkheden.

Gemeente goed bereikbaar voor scholen, maar knelpunten door o.a. gemeentelijke capaciteit

Zowel de scholen als de beleidsmedewerker verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting, de wethouder en de raad spreken van een goede samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente. De schoolbesturen geven aan dat wanneer zij iets willen aankaarten, ze gehoord worden door de gemeente. De gemeentelijke capaciteit zorgt echter voor knelpunten. Gedurende een periode was er geen vaste beleidsmedewerker voor onderwijshuisvesting, waardoor scholen alleen bij de wethouder terecht konden om hun zorgen en ontwikkelingen te kunnen melden. Hoewel de gemeente aangeeft dat er tijdelijke vervanging was in de vorm van collega's die urgente werkzaamheden oppakten, geven schoolbesturen aan dat er weinig opvolging was van de dingen die zij aankaartten en er geen ambtenaar was die inhoudelijk op hun vragen en suggesties kon reageren. Als gevolg hebben de schoolbesturen het gevoel dat hun problemen enkel worden aangehoord, maar dat er vervolgens niet op wordt geacteerd. Bovendien is de gemeente Leiderdorp een relatief kleine gemeente, waardoor de gemeente kwetsbaar is bij personeelwisselingen en er soms weinig tijd en ruimte beschikbaar is. De gemeente heeft hierdoor ook niet altijd de tijd en middelen om te acteren op de verzoeken van de schoolbesturen.

Taak om IHP en onderwijshuisvestingsplannen inzichtelijk te maken voor de raad

Een IHP en de bijbehorende kosteninschatting en begroting is vaak ondoorgrondelijke materie voor de raad. Hierdoor gaan zij voor een oordeel vaak af op experts. Een heldere toelichting met betrekking tot de totstandkoming van het IHP, de bijbehorende kosteninschatting en de jaarlijkse begroting is van belang voor het kunnen vaststellen van het IHP. Op deze manier wordt de raad tevens in staat gesteld om haar controlerende taak goed uit te voeren.

Duurzaamheid hoog op de agenda binnen de gemeente Leiderdorp

De gemeente Leiderdorp heeft een ambitieuze duurzaamheidsagenda op alle beleidsterreinen. De gemeente Leiderdorp zet specifiek in op een CO₂-reductie van 30% in 2025 (t.o.v. 1990). Bovendien streeft de gemeente Leiderdorp, conform het klimaatakkoord, naar CO₂-neutraliteit van de eigen gemeentelijke organisatie in 2050. Om de duurzaamheidsambities te bewerkstelligen heeft de gemeente Leiderdorp een duurzaamheidsprogramma en is duurzaamheid een aparte portefeuille binnen het college. De gemeente probeert de verduurzaming van schoolgebouwen te faciliteren door een duurzaamheidslening ter beschikking te stellen. Daarbij is het de ambitie van zowel de gemeente als de schoolbesturen om energiezuinige scholen te bouwen in lijn met de wettelijke duurzaamheidseisen. Sinds 2021 moeten alle schoolgebouwen die in aanmerking komen voor (ver)nieuwbouw- of renovatiewerkzaamheden voldoen aan de eisen voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG).

4.4 Financiële middelen

Verwachte investeringsvolumes vastgesteld tijdens het opstellen van het IHP

Tijdens het opstellen van het IHP in 2020 zijn er verwachte investeringsvolumes opgesteld (tabel 4.4). Hierin is een investering van de gemeente en van het schoolbestuur voorzien. Deze zijn gebaseerd op de VNG-normbedragen. Bij vervangende nieuwbouw is uitgegaan van een investering van € 2.300 per m² bvo. Bij vernieuwbouw wordt uitgegaan van maximaal 70% van de nieuwbouwbijdrage per te vernieuwbouwen aantal m² bvo. Bij renovatie is de gemeentelijke bijdrage gekoppeld aan het bouwjaar en bedraagt dit ook maximaal 70% van de gemeentelijke vergoeding van nieuwbouw. Voor het bekostigen van aanvullende duurzaamheidsambities

bovenop de BENG-eisen (zoals ENG of nul-op-de-meter) is voor nieuwbouw en uitbreiding gerekend met een verwachte bijdrage van € 100 per m² bvo door het schoolbestuur. Bij renovatie is dit ook maximaal € 100 per m² bvo. Kosten die niet zijn meegenomen in het IHP zijn bijvoorbeeld lopende en eenmalig afboeken van boekwaarden, kosten voor aankoop van grond of aanpassingen van infrastructuur, verhuiskosten en locatie gebonden kosten.

Tabel 4.4 Verwacht investeringsvolume op basis van IHP 2020

	Jaar	Investering gemeente (duizend €)	Investering schoolbestuur (duizend €)
Vernieuwbouw Elckerlyc	2024	2.130	152
Uitbreiding Elckerlyc	2024	400	17
Vernieuwbouw de Hobbit	2021	1.670	118
Vernieuwbouw 't Bolwerk	2021	1.700	121
Vernieuwbouw gymzaal Hobbit/Bolwerk	2021	550	
Vernieuwbouw Willem de Zwijger	2023	2.030	121
Vernieuwbouw de Schakel	2026	1.850	121
Nieuwbouw PC Hooft College	n.t.b.	P.M.	P.M.
Totale investeringen maatregelen		10.330	650
Sloopkosten eerste 5 jaar		-	
Tijdelijke huisvesting eerste 5 jaar		1.080	
Totale investeringen		11.410	650

Bron: IHP Leiderdorp 2020, bewerking EIB

Gemeente hanteert vanaf 2023 normeringen boven VNG-normbedragen

Vanaf 2023 hanteert de gemeente Leiderdorp normeringsbedragen van € 3.200 per m² bvo. Dit is ongeveer gelijk aan de huidige normvergoeding volgens VNG richtlijnen, die in 2024 € 3.209 per m² bvo bedraagt voor een reguliere basisschool van 200 leerlingen. Wanneer naar de verwachte kosten van BDB Bouw(kosten)data²⁵ wordt gekeken, lijkt een normeringsbedrag van € 3.200 niet genoeg voor de totale stichtingskosten met enkele aanvullende kwaliteitsmaatregelen (zie hoofdstuk 2). BDB rekent namelijk stichtingskosten van €3.675 per m². Mocht de gemeente alle kwaliteitsmaatregelen willen implementeren, dan ligt het normeringsbedrag te laag. Bovendien is het normbedrag van BDB Bouw(kosten)data exclusief kosten als gevolg van voorzieningen voor binnenstedelijk bouwen, waardoor de kosten nog hoger kunnen uitvallen. In 2024 is de gemeente Leiderdorp gestart met het opstellen van een nieuw IHP, dat uiterlijk begin 2025 gereed zal zijn. In dit nieuwe IHP worden de normbedragen waarschijnlijk verder bijgesteld. De mate waarin dit normbedrag wordt aangepast is nog niet duidelijk.

Bijdrage schoolbesturen uit besparing energielasten, subsidies of een voorziening in het MJOP

De gemeente houdt rekening met een bijdrage van € 100 per m² bvo voor het energieneutraal maken van de school. De schoolbesturen kunnen deze eenmalige investering dekken met de besparing van de energielasten, de (rijks)subsidies (SDE+) of een voorziening die is vastgelegd in het MJOP. Verder kan de gemeente de schoolbesturen ondersteunen bij het verwezenlijken van de duurzaamheidsambities door het verstrekken van een duurzaamheidslening. Scholen met een goede financiële positie zeggen vaak bereid te zijn hierin te investeren, maar voor scholen met een slechtere financiële positie geldt dat zij deze bijdrage niet kunnen of willen leveren. Deze schoolbesturen zijn van mening dat eerst de basis op orde moet zijn voordat zij deze

²⁵ BDB Bouw(kosten)data, 2023. Kwaliteitskader huisvesting funderend onderwijs, financiële paragraaf

uitgaven kunnen gaan doen. De praktijk moet nog uitwijzen of de schoolbesturen deze bijdrage daadwerkelijk inbrengen. Een van de schoolbesturen geeft aan geld opzij te hebben gezet om bij te dragen aan het energieneutraal maken van hun schoolgebouw. Zij verwachten dat deze kosten hoger uit zullen vallen dan € 100 per m² bvo. Volgens BDB Bouw(kosten)data kost het energieneutraal maken van een gebouw € 120 per m² bvo voor basisonderwijs en € 113 per m² bvo voor voortgezet onderwijs.

Financiële positie schoolbesturen over het algemeen goed

De schoolbesturen in de gemeente Leiderdorp geven aan een algemene goede financiële positie te hebben.²⁶ Dit geldt voornamelijk voor schoolbesturen die meerdere locaties bezitten. Zij geven aan in staat te zijn het benodigde onderhoud goed te kunnen uitvoeren. Pas wanneer het onderhoud als achterstallig kan worden gezien, bijvoorbeeld wanneer grote onderhoudswerkzaamheden zijn uitgesteld doordat de school op de lijst stond voor vernieuwbouw of renovatie, kan dit knelpunten opleveren. Hoewel ze soms andere prioriteiten hebben, zijn de schoolbesturen over het algemeen goed in staat de bijdrage zoals in het IHP beschreven te kunnen bijdragen. Voor het speciaal voortgezet onderwijs moet worden opgemerkt dat zij dezelfde toelage krijgen als het primair onderwijs, terwijl zij wel meer personeel nodig hebben.

Benodigde investeringsvolumes aanzienlijk hoger dan begroot

Na de vaststelling van de begroting en de bijbehorende saldo baten/lasten is er in januari 2024 een raadsinformatiebrief verschenen over de financiële stand van zaken bij IKC Buitenhof (bestaande uit de scholen De Hobbit en 't Bolwerk en andere organisaties). In deze brief werd aangekondigd dat de gemeente is geconfronteerd met aanzienlijke kostenstijgingen door verhoogde bouwkosten en onvoorziene locatiegebonden kosten, zoals locatieonderzoeken en tijdelijke huisvesting. Verwachte investeringsvolumes vielen daardoor aanzienlijk hoger uit dan begroot. Ook concludeerde de gemeente in deze brief dat een reservering van 70% van de kosten voor nieuwbouw bij vernieuwbouw niet toereikend blijkt en er dus gevolgen zullen zijn voor het gehele IHP. De vernieuwde raming voor IKC Buitenhof was nog niet bekend. Voor de overige schoolgebouwen gaat de gemeente aan de slag met een herijking van IHP.

€ 250.000 tekort in 2023, in de toekomst lopen lasten naar verwachting verder op

Figuur 4.3 laat de algemene uitkering gemeentefonds onderwijshuisvesting zoals de verdeelmaatstaven aangeven en het saldo baten/lasten zien voor de periode 2022-2024. In 2022 was de algemene uitkering gemeentefonds ongeveer € 80.000 hoger dan het saldo baten/lasten. In 2023 was er echter een tekort van € 250.000. Voor 2024 is er een saldo baten/lasten in de begroting opgenomen die wat lager ligt dan volgens de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering gemeentefonds²⁷. Door de verhoogde benodigde investeringsvolumes zal het saldo baten en lasten vanaf nu echter naar verwachting hoger uitvallen, waardoor het overschot wellicht verandert in een tekort.

Verlaging uitkering gemeentefonds resulteert in onvoldoende dekking

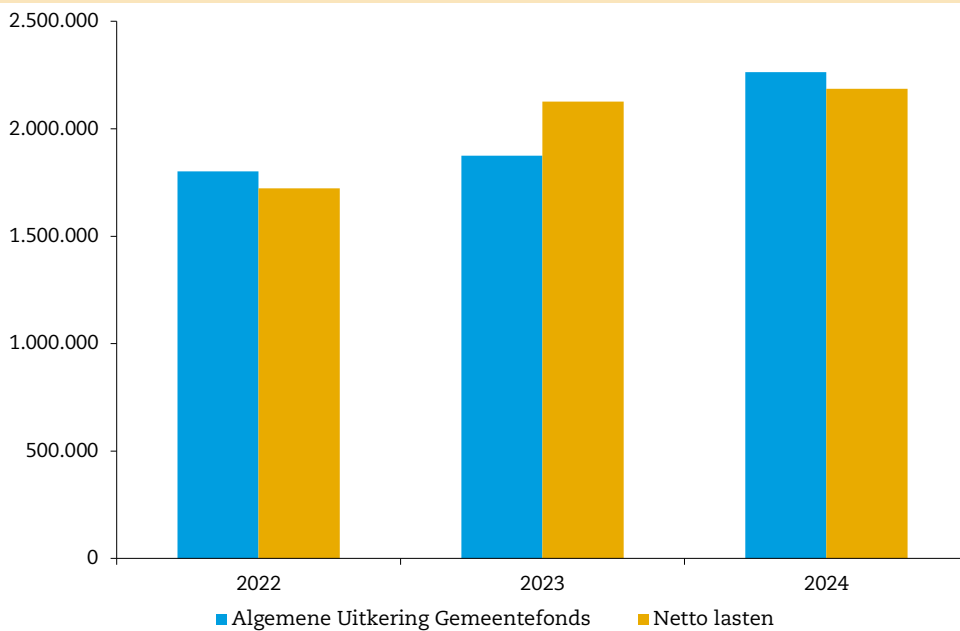
Sinds de nieuwe indeling van het gemeentefonds in 2023 verwacht de gemeente Leiderdorp dat de uitkering van het gemeentefonds in de toekomst lager zal zijn dan het niveau van 2024. Waar in 2024 nog ongeveer € 2.250.000 gereserveerd is voor onderwijshuisvesting, is dit volgens de meerjarenbegroting van gemeente Leiderdorp in 2028 € 2.000.000. Dit zal, gecombineerd met de verwachte hogere lasten door hogere benodigde investeringsvolumes, naar verwachting resulteren in onvoldoende financiële middelen om de plannen tot uitvoering te brengen. Gemeente Leiderdorp zal daarom op zoek moeten naar andere manieren om de netto lasten te kunnen dekken, zoals de reserves of de inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB). Het is ook mogelijk dat een groter deel binnen de algemene uitkering ten behoeve van onderwijs wordt gealloceerd aan onderwijshuisvesting dan de verdeelmaatstaven aangeven. De gemeente onderschrijft dat het een politieke keuze is waar zij de middelen uit het gemeentefonds aan uitgeven. Zowel de schoolbesturen als de gemeenten geven aan dat er hier ook een rol voor het

²⁶ Deze uitspraak is gebaseerd op de rondetafelgesprekken, waar uitsluitend grotere schoolbesturen bij aangesloten waren. Voor eenpitters geldt mogelijk een andere situatie.

²⁷ De algemene uitkering gemeentefonds is algemeen en er is geen bedrag specifiek toegespitst op onderwijshuisvesting. De weergegeven cijfers zijn bestedingen opgesteld door de gemeente Leiderdorp.

Rijk is weggelegd om voldoende budget beschikbaar te stellen om ambities op het gebied van onderwijshuisvesting te kunnen verwezenlijken.

Figuur 4.3 Algemene uitkering gemeentefonds onderwijshuisvesting zoals verdeelmaatstaven aangeven afgezet tegen de begroting van netto lasten, in €, 2022-2024



Bron: Programmabegroting Leiderdorp 2024, bewerking EIB

Bijlage A Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft als doel om inzicht te geven in de huidige staat van het onderwijsvastgoed, de toekomstige ruimtebehoefte en de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid inclusief de gereserveerde financiële middelen. Om deze inzichten te bieden is het onderzoek in vier stappen verdeeld:

- Startgesprek en data inventarisatie
- Verdiepende gesprekken met gemeenten
- Verdiepende gesprekken met schoolbesturen
- Analyse

Het onderzoek is gestart met desk research van de bestaande IHP's en verordeningen. In een startgesprek met beleidsmedewerkers op het gebied van onderwijshuisvesting, een medewerker van de griffie en leden van de subcommissie zijn overige relevante documenten opgevraagd die gemeenten beschikbaar kunnen stellen. Deze documenten zijn waar nodig en mogelijk aangevuld met gegevens uit andere informatiebronnen, zoals de BAG²⁸, RVO en DUO. Hierdoor ontstaat een eerste beeld van de kwaliteit van schoolgebouwen per gemeente, de toekomstige ruimtebehoefte, de rolverdeling en de financiële planning. Vervolgens werden in verdiepende gesprekken met beleidsmedewerkers, de wethouder en de raad van de gemeenten onder andere het volgende besproken:

- Het beeld van de huidige staat van het onderwijsvastgoed en de wijze van monitoring
- De verantwoordelijkheid van de gemeente ten aanzien van onderwijshuisvesting
- De strategie binnen de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting
- Samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen
- Bekostiging en financiering van het onderwijsvastgoed
- Overige relevante ontwikkelingen binnen de gemeente

Aanvullend zijn rondetafelgesprekken met schoolbesturen van het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs uit beide gemeenten gevoerd om het beeld aan te vullen met hun inzichten over onder andere de staat van het onderwijsvastgoed, de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen gemeenten en schoolbesturen en de samenwerking. In de laatste stap zijn de inzichten uit de verschillende stappen geaggregeerd en verder geanalyseerd.

²⁸ Basisregistratie Adressen en Gebouwen

Bijlage B Gesproken partijen

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben wij de volgende partijen individueel gesproken:

- Op 11-12-2023 hebben wij de beleidsmedewerker verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting binnen de gemeente Leiderdorp gesproken.
- Op 13-12-2023 hebben wij Abdelhaq Jermouni als wethouder op het domein onderwijshuisvesting binnen de gemeente Leiden gesproken.
- Op 20-12-2023 hebben wij een beleidsmedewerker onderwijshuisvesting en een financieel adviseur binnen de gemeente Leiden gesproken.
- Op 23-01-2024 hebben wij Herman Romeijn gesproken als wethouder op het domein onderwijshuisvesting binnen de gemeente Leiderdorp.
- Op 12-02-2024 hebben wij gesproken met afgevaardigden van PROO Leiden en Leiderdorp.
- Op 26-02-2024 hebben wij met een afgevaardigde van PCBO Leiderdorp gesproken.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben we ook nog de volgende partijen gesproken tijdens rondetafelgesprekken.

- Op 05-02-2024 hebben wij Dagmar Doorn (CU), Friso Versluijs (VVD), Ahmet Kargin (GroenLinks), Bo Lemmens (PVDA), Antoine Theeuwen (SP) en Malcolm Jones (PVDD) gesproken namens de Leidse gemeenteraad.
- Op 12-02-2024 hebben wij Marlies van Beek (PVDA/GL), Hester Barendse (D66), Tom Groentjes (VVD), Niels Verwers (VVD), Rob Visser (D66) en Hugo Langenberg (LPL) gesproken namens de Leiderdorpse gemeenteraad.
- Op 19-02-2024 hebben wij gesproken met afgevaardigden van Stichting scholengroep Leonardo Da Vinci Leiden, SCOL, Vrije scholen Zuidwest Nederland en Stichting Stedelijk Gymnasium Leiden in een rondetafel-gesprek over de kwaliteit van het onderwijsvastgoed in het voortgezet onderwijs binnen de gemeente Leiden en de gemeente Leiderdorp.
- Op 26-02-2024 hebben wij gesproken met afgevaardigden van Stichting Resonans, Professor Dr. Leo Kanneronderwijsgroep en SBO de Vlieger in een rondetafelgesprek over de kwaliteit van het onderwijsvastgoed in het speciaal onderwijs binnen de gemeente Leiden en de gemeente Leiderdorp.
- Op 21-03-2024 hebben wij gesproken met afgevaardigden van SCOL, Stichting Noor, Stichting Vrije scholen Rijnstreek in een rondetafelgesprek over de kwaliteit van het onderwijsvastgoed in het primair onderwijs binnen de gemeente Leiden.

Bijlage C Geraadpleegde documenten en literatuur

Documenten gemeente Leiden

- Decembercirculaire Gemeentefonds 2023
- Green Deal convenant Leiden d.d. 24-3-2015
- Herwaardering Integraal Huisvestingsplan 2023 -2032 Leiden
- Kaderbrief 2023-2027
- Programmabegroting 2024
- Raadsbrief inzake stand van zaken IHP 2020 – 2023 d.d. 12-12-22
- Raadsvoorstel derde technische wijziging Programmabegroting 2023
- Raadsvoorstel Vaststelling Integraal Huisvestingsplan voor Onderwijs 2020-2032 (herijking IHP 2019-2030)
- Rapportage Woningbouwmonitor gemeente Leiden
- Tweede Voortgangsrapportage 2023
- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Leiden

Documenten gemeente Leiderdorp

- Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2021-2026
- Kadernota 2023-2026
- Kadernota 2024-2027
- Programmabegroting 2023
- Programmabegroting 2024
- Raadsinformatiebrief Financiële stand van zaken IKC Buitenhof
- Raadsinformatiebrief motie Toekomstbestendige onderwijshuisvesting
- Raadsinformatiebrief uitvoering motie Energie neutrale scholen van 12 oktober 2020
- Raadsinformatiebrief voortgang motie De Buit
- Technische vragen bestemd voor politiek forum van d.d. 20 februari 2023: bespreking toekomstbestendige onderwijshuisvesting
- Verordeningen voorzieningen huisvesting onderwijs Leiderdorp (2015)

Overige documenten

- Arcadis, 2020. VNG expertiseteam onderwijshuisvesting.
- Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG)
- BDB Bouw(kosten)data, 2023. Kwaliteitskader huisvesting funderend onderwijs, financiële paragraaf
- Consultatie wetsvoorstel doelmatige aanpak onderwijshuisvesting (2023)
- DUO Open Onderwijsdata. Geraadpleegd via <https://duo.nl/open Onderwijsdata/>
- ICS (2021). Exploitatielasten beter in beeld
- Ministerie van OCW (2020). Beleidsreactie onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistraject voor de Europese School Bergen
- Ministerie van EZK e.a. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag.
- PO-raad, VO-raad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020), Sectorale routekaart voor verduurzaming schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs.
- Rijksoverheid (oktober 2022), Brochure vereenvoudiging bekostiging PO.
- RVO (2021). Programma van Eisen Frisse Scholen 2021
- VNG (2024), Indexering normbedragen onderwijshuisvesting 2024

Websites

- <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen>
- <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/suvis>
- <https://www.dus-i.nl/subsidies/ventilatie-op-scholen>
- <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/investeren-in-het-schoolgebouw-wat-mag-wel-en-wat-mag-niet>
- <https://www.leiderdorp.nl/inwoner/projecten/de-baanderij>
- <https://www.ep-online.nl/PublicData>

Bijlage D Lijst met afkortingen

BAG	–	Basisregistratie Adressen Gebouwen
BENG	–	Bijna Energieneutrale Gebouwen
bvo	–	bruto vloeroppervlakte
DUO	–	Dienst Uitvoering Onderwijs
EIB	–	Economisch Instituut voor de Bouw
ENG	–	Energieneutrale Gebouwen
IHP	–	Integraal Huisvestingsplan
ISK	–	Internationale Schakelklas
Ministerie van OCW	–	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
MJOP	–	Meerjarenonderhoudsplan
OZB	–	onroerendezaakbelasting
PCBO	–	Stichting Protestants-Christelijk Basisonderwijs
PO	–	Primair onderwijs
PROO	–	Stichting Openbaar en Speciaal Onderwijs Leiden
SCOL	–	Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden
SO	–	Speciaal onderwijs
SBO	–	Speciaal basisonderwijs
SPO	–	Speciaal primair onderwijs
SVO	–	Speciaal voortgezet onderwijs
VNG	–	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VO	–	Voortgezet onderwijs

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl