



Rekenkamer
LEIDEN & LEIDERDORP

Rekenkamerbrief

Onderwijshuisvesting bij de gemeente Leiden
en de gemeente Leiderdorp



Rekenkamerbrief

Onderwijshuisvesting bij de gemeente Leiden en de gemeente Leiderdorp

Hierbij bieden wij u het rapport 'Kwaliteit onderwijshuisvesting. Inventarisatie en analyse van de gemeenten Leiden en Leiderdorp – feitenrapport' aan. In deze brief hebben wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het onderzoeksrapport vertaald naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen. Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) met begeleiding en onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp.

De conceptversie van het rapport is op 3 mei jl. aan de gemeentesecretarissen van Leiden en van Leiderdorp aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. Het rapport is besproken op 22 mei 2024. Het rapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast. De aangepaste versie van het rapport en een concept versie van deze rekenkamerbrief is op 17 juni verstuurd naar de colleges van B&W voor een bestuurlijke reactie. Op 27 augustus hebben we de bestuurlijke reactie van het college van Leiderdorp ontvangen. Op 28 augustus hebben we de bestuurlijke reactie van het college van Leiden ontvangen.

Datum: 5 september 2024

Begeleiding door: Maurice Dister en Rudi Turksema

De rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde feitenrapport van onderzoeksbureau EIB. Het onderzoek is begeleid door bovenstaande leden van de Rekenkamer.

Inhoudsopgave

Conclusies	4
Redelijke staat van de schoolgebouwen.....	4
Geen acute knelpunten in ruimtebehoefte, wel risico's.....	5
Beperkte capaciteit bij gemeente Leiderdorp en bij kleine schoolbesturen leidt tot gebrekkige communicatie en ondervertegenwoordiging	5
Realistische normbedragen nieuwbouw en vernieuwbouw	6
Extra uitgaven vergen politieke keuzes	6
Aanbevelingen	7
Voor het college van Leiden:.....	7
Voor de gemeenteraad van Leiden:.....	8
Voor het college van Leiderdorp:	8
Voor de gemeenteraad van Leiderdorp:	9
Bestuurlijke reactie en nawoord:	9
Ten slotte	10

Bijlage: 'Kwaliteit onderwijshuisvesting. Inventarisatie en analyse van de gemeenten Leiden en Leiderdorp – feitenrapport'

Rekenkamerbrief

Retouradres: Stadhuisplein 1, 2300 PC Leiden

Gemeenteraad van Leiden
In afschrift aan:
College van B&W
De gemeentesecretaris

Stadhuis Leiden
Stadhuisplein 1
2300 PC Leiden

Telefoon: 06 - 43 48 67 20
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Gemeenteraad van Leiderdorp
In afschrift aan:
College van B&W
De gemeentesecretaris

Datum: 5 september 2024

Contactpersoon: Esther Loozen

Kenmerk:

Onderwerp: rekenkameronderzoek Onderwijshuisvesting in de gemeente Leiden
en de gemeente Leiderdorp

Beste leden van de raad,

Over de kwaliteit van de schoolgebouwen voor het primair en voortgezet onderwijs in Nederland bestaan veel zorgen. Goede onderwijshuisvesting is een van de randvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs. Gemeenten en onderwijsinstellingen zijn hiervoor gezamenlijk verantwoordelijk. In Leiden en Leiderdorp is, net als in andere gemeenten, onderwijshuisvesting een belangrijke post binnen de gemeentelijke uitgaven. Volgens de programmabegrotingen bedragen de netto lasten voor dit beleidsterrein in 2024 in Leiden € 14,42 miljoen en in Leiderdorp € 2,63 miljoen. In de meerjarenbegrotingen van beide gemeenten zijn voor de komende jaren extra bedragen uitgetrokken voor vervanging en verbetering van schoolgebouwen. Een belangrijk doel is daarbij de verduurzaming van de oudere gebouwen om daarmee de energielasten te beperken, het verblijfsklimaat te verbeteren en bij te dragen aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen.

We concluderen in dit onderzoek dat beide gemeenten in de komende jaren voor een grote scholenbouwopgave staan. Ze hebben de omvang van de opgave voor een deel in beeld en daardoor geen volledig zicht op de verwachte uitgaven.

De gemeente Leiden is bezig met een inhaalslag. Met de herwaardering van het Integrale Huisvestingsplan 2020-2032 (IHP) is duidelijk geworden dat er hogere verwachte uitgaven zijn. De gemeente Leiden werkt momenteel aan een beleidsrijk IHP. Hiervoor zijn in 2023 quickscans

uitgevoerd. We hebben tijdens ons onderzoek geconstateerd dat het IHP en de quickscans geen volledig beeld geven van de staat van alle schoolgebouwen in Leiden. Mocht de gemeente Leiden zich voor het beleidsrijke IHP beperken tot het beeld verkregen uit deze quickscans, dan vindt de Rekenkamer dat kwetsbaar.

Burgemeester en wethouders hebben recent aan de raad aangegeven voor de verwachte tekorten naar de rijksoverheid te kijken. Wij vinden dit, gelet op de verantwoordelijkheid van gemeenten voor onderwijshuisvesting, opmerkelijk. Te meer omdat de gemeente Leiden in de afgelopen jaren minder aan onderwijshuisvesting heeft uitgegeven dan de bijdrage uit het gemeentefonds. Het overschot is ook niet teruggestort op de rekening van het Rijk.

De situatie in Leiderdorp is anders. De gemeente heeft een gedateerd zicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Dit heeft te maken met de beperkte ambtelijke capaciteit in Leiderdorp. Wij constateren dat ook in andere onderzoeken in Leiderdorp. Schoolbesturen geven aan dit heeft geleid tot een verslechtering van de inhoudelijke communicatie tussen de gemeente en schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting. Volgens schoolbesturen onderneemt de gemeente Leiderdorp beperkt actie op de problemen die worden aangekaart.

Conclusies

Redelijke staat van de schoolgebouwen

In Leiden bevinden zich 54 schoolgebouwen en in Leiderdorp 15. In Leiden en Leiderdorp maken in totaal circa 9.100 basisschoolleerlingen en ruim 11.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs gebruik van deze schoolgebouwen. Volgens in 2023 uitgevoerde quickscans verkeren schoolgebouwen in beide gemeenten in het algemeen in een redelijke staat. De quickscans die in Leiden en Leiderdorp door ICS zijn uitgevoerd geven echter geen totaalbeeld.

De laatste quickscan in Leiden uit 2023 betreft 27 van de 54 schoolgebouwen. Deze quickscan is uitgevoerd na publicatie van het hergewaardeerde IHP. Uit de quickscan blijkt dat van de 27 onderzochte schoolgebouwen 35% in een slechte staat verkeert en 31% in een redelijke staat. Zeven van de 27 schoolgebouwen die als slecht zijn beoordeeld in de quickscans van 2023 zijn niet in het daarvoor gepubliceerde IHP beland, maar worden waarschijnlijk wel in het aanstaande beleidsrijke IHP opgenomen. Het ontbreken van deze schoolgebouwen in het IHP is volgens de schoolbesturen te wijten aan het gebrek aan capaciteit bij kleine schoolbesturen. Kleine schoolbesturen zijn niet altijd vertegenwoordigd bij besprekingen omtrent de vaststelling van het IHP. Dit leidt tot een ondervertegenwoordiging in het IHP van schoolgebouwen die onder de verantwoordelijkheid van kleine schoolbesturen vallen.

De quickscans die zijn uitgevoerd binnen de gemeente Leiderdorp bevatten bijna alle schoolgebouwen. Eén van de 15 scholen in deze gemeente verkeert in een slechte staat. Deze scans zijn uitgevoerd in 2017 en het zicht op de kwaliteit is daarmee gedateerd.

Schoolbesturen gaven tijdens de rondetafelgesprekken aan dat hun kennis en expertise onvoldoende landt in de quickscans. Zij kunnen zich daarom niet altijd vinden in de resultaten van de quickscans. Volgens een ruwe schatting van de schoolbesturen beschikt meer dan de helft van de scholen over een binnenklimaat dat niet voldoet aan de huidige kwaliteitseisen. Hierbij geven schoolbesturen aan dat problemen met het binnenklimaat zich voordoen in zowel oude als nieuwe schoolgebouwen.

Geen acute knelpunten in ruimtebehoefte, wel risico's

Schoolbesturen, behalve die actief zijn in het speciaal onderwijs, ervaren over het algemeen geen ruimtetekort. Beide gemeenten gebruiken leerlingenprognoses van xxInc, voorheen Pronexus¹, voor de raming van de toekomstige ruimtebehoefte. In Leiden wordt een groei geraamd van ruim 1.000 leerlingen tussen 2022 en 2042 op een leerlingentotaal van ruim 18.500 leerlingen in 2022. Gezien de ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van migratie en nieuwbouwplannen, is het de vraag of de leerlingenprognoses in Leiden correct zijn ingeschat. Daarnaast geldt voor beide gemeenten dat nieuwbouwplannen niet of zeer beperkt zijn meegewogen in het bepalen van de toekomstige ruimtebehoefte. Ook in de gemeente Leiderdorp is bij het opstellen van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) van 2020 geen rekening gehouden met eventuele nieuwbouwplannen, waarvoor de gemeente toen wel plannen had. Tot slot is de scholencarrousel die in de gemeente Leiden wordt gebruikt voor tijdelijke huisvesting zeer krap te noemen, waardoor ruimteknelpunten kunnen ontstaan wanneer renovaties of nieuwbouwplannen uitlopen.

Bepaalde capaciteit bij gemeente Leiderdorp en bij kleine schoolbesturen leidt tot gebrekkige communicatie en ondervertegenwoordiging

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeenten en de schoolbesturen is in het algemeen helder en gesprekken hierover verlopen in goede harmonie. De gemeenten zetten zich daarbij in om de schoolbesturen en de raad te betrekken bij de plannen. In de praktijk hebben de schoolbesturen wel enkele klachten.

Schoolbesturen in Leiderdorp geven aan dat de beperkte ambtelijke capaciteit heeft geleid tot een verslechtering van de inhoudelijke communicatie tussen de gemeente en schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting. Hier bestaat ook enige onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling bij (lichte) renovatie. Verder geven schoolbesturen aan dat de gemeente Leiderdorp beperkt actie onderneemt op de problemen die worden aangekaart.

¹ In de conceptrekenkamerbrief stond alleen Pronexus vermeld.

Bij beide gemeenten is er sprake van vertraging en uitstel van (ver)nieuwbouw en renovatiewerkzaamheden door onder andere forse bouwkostenstijgingen en gebrek aan ambtelijke capaciteit. Dit resulteert in veel onzekerheid bij schoolbesturen. In de regel plegen schoolbesturen alleen nog noodzakelijke korte termijnonderhoud wanneer een school op de planning staat voor (ver)nieuwbouw of renovatie. Wanneer de kwaliteit van het schoolgebouw in toenemende mate verslechtert, staan schoolbesturen bij uitstel van de werkzaamheden voor de moeilijke afweging om toch groter onderhoud te plegen. Verder geven schoolbesturen aan dat de kans om in het IHP te worden opgenomen kleiner wordt wanneer groter onderhoud wordt gepleegd.

In Leiden is discussie ontstaan over de zwaarte van ingrepen bij enkele schoolgebouwen. De gemeente heeft dit opgevolgd, maar volgens schoolbesturen waren de klachten al enkele jaren bekend. Zij delen het beeld dat het IHP volledig in samenspraak wordt opgesteld slechts gedeeltelijk, met name omdat de financiële dekking voor projecten in fase III ontbreekt. Het college van B&W in Leiden deelt dit beeld van de schoolbesturen niet. In de bestuurlijke reactie schrijft zij aan de Rekenkamer: “Wij delen niet het beeld van de schoolbesturen dat het IHP slechts gedeeltelijk in samenspraak is opgesteld omdat de financiële dekking voor projecten in fase III ontbreekt. Een IHP is een meerjareninvesteringsplan, dat in het bestuurlijk overleg wordt vastgesteld. De dekking van fase III staat hier los van, omdat het beschikbaar stellen van de financiële middelen een verantwoordelijkheid is van de gemeenteraad. Jaarlijks leggen wij in de Kaderbrief de gemeenteraad een integrale afweging voor waar onderwijshuisvesting deel van uitmaakt.”²

Realistische normbedragen nieuwbouw en vernieuwbouw

Beide gemeenten hanteren normbedragen gelijk aan of boven de VNG-norm. De gemeente Leiden hanteert voor nieuwbouw en vernieuwbouw een bandbreedte van € 3.350 tot € 3.750 per m² bruto vloeroppervlak (bvo). Het minimale normbedrag van € 3.350 ligt hoger dan de € 3.209 die de VNG heeft vastgesteld voor 2024. Het Kwaliteitskader Huisvesting rekent per januari 2024 een normbedrag van € 3.675 per m² bvo. Deze valt dus binnen de bandbreedte van de gemeente Leiden. De gemeente Leiderdorp hanteert sinds 2023 een normbedrag van € 3.200 per m² bvo. Dit jaar komt de gemeente Leiderdorp met een nieuw IHP waarin de normbedragen naar verwachting voldoende worden bijgesteld.

Extra uitgaven vergen politieke keuzes

De herwaardering van het IHP van Leiden heeft de opgave van onderwijshuisvesting beter in beeld gebracht. Ten opzichte van het originele IHP verwacht de gemeente in de periode 2023-2032 € 86,4 miljoen extra nodig te hebben. De grote scholenbouwopgave van de komende jaren zorgt ervoor dat de ‘bijdrage’ uit het gemeentefonds vanaf 2024 niet meer toereikend is om de lasten af te dekken. Dit geldt voor zowel de gemeente Leiden als de gemeente Leiderdorp. Hierbij moet worden opgemerkt dat beide gemeenten in de afgelopen jaren minder hebben uitgegeven aan onderwijshuisvesting dan

² Deze passage is toegevoegd naar aanleiding van de bestuurlijke reactie.

de 'bijdrage' vanuit het gemeentefonds. Voor de duidelijkheid: gemeenten bepalen zelf waaraan ze hun 'bijdrage' uit het gemeentefonds besteden. De door het Rijk berekende 'bijdrage' voor onderwijshuisvesting is niet geormerkt.

In de gemeente Leiden zijn de netto lasten in 2024 naar verwachting € 1 miljoen hoger dan de 'bijdrage' uit het gemeentefonds ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit financieringstekort neemt naar verwachting jaarlijks toe en houdt minstens tot 2027 aan. Omdat niet alle scholen in het IHP zijn opgenomen, verwacht de Rekenkamer dat de uitgaven nog verder zullen toenemen of dat de ambities bijgesteld moeten worden.

De gemeente Leiderdorp had in 2023 een tekort van € 250.000. Voor 2024 wijst de begroting uit dat de 'bijdrage' uit het gemeentefonds wel toereikend is om de lasten te dekken. De meerjarenraming van de gemeente Leiderdorp loopt slechts tot 2024.

Zowel de gemeente als de schoolbesturen houden er rekening mee dat de dekking in de daaropvolgende jaren onvoldoende zal zijn. Dit hangt samen met de gestegen bouwkosten in combinatie met de verwachting dat toekomstige normbedragen hoger zullen liggen.

Het investeringsvolume ten behoeve van onderwijshuisvesting dat is vastgelegd in de herwaardering van het IHP (2023-2032) van Leiden is bijna verdubbeld ten opzichte van het herijkte IHP uit 2020. Het grootste gedeelte van het investeringsvolume zit in fase III van het IHP. In fase III van het IHP zijn negen schoolgebouwen opgenomen. De gemeente Leiden heeft echter nog geen financiële dekking voor fase III, wat een financieel risico met zich meebrengt. Het is niet waarschijnlijk dat het nieuwe kabinet fors meer middelen beschikbaar zal stellen aan de gemeenten dus er zullen politieke keuzes moeten worden gemaakt hoe de gemeenten haar middelen inzet.

Aanbevelingen

Voor het college van Leiden:

- Laat quickscans uitvoeren naar de staat van de 27 onderwijsgebouwen die in 2023 niet zijn beoordeeld om zo een compleet beeld te krijgen van de staat van het onderwijsvastgoed van alle 54 schoolgebouwen en verwerk dit in het beleidsrijke IHP. Of leg uit waarom je dat niet doet, bijvoorbeeld bij recente nieuwbouw.
- Betrek de kennis en expertise van de schoolbesturen bij het opstellen van de quickscans en stel het IHP in samenspraak op. Neem in het IHP de mogelijkheid op voor schoolbesturen om hun (afwijkende) standpunt te motiveren zodat de gemeenteraad hier kennis van kan nemen.
- Zoek actief de zogenaamde eenpitters en kleinere schoolbesturen op omdat hun schoolgebouwen nu ondervertegenwoordigd lijken te zijn.

- Beoordeel of 'slechte' onderwijsgebouwen die onder de verantwoordelijkheid van eenpitters en kleinere schoolbesturen vallen wel voldoende zijn opgenomen in het IHP.
- Onderzoek of de huidige leerlingenprognoses niet te laag zijn ingeschat en betrek daarbij de nieuwbouwplannen.
- Verleng de periode van het IHP tot en met 2040. Dit vergroot het zicht op de toekomstige scholenbouwopgave. Te meer omdat het grootste gedeelte van de schoolgebouwen binnen nu en 20 jaar het einde van de levensduur zal bereiken.
- Stel realistische ambities voor renovatie³ en nieuwbouw van scholen die in overeenstemming zijn met de beschikbare middelen in de begroting. De komende jaren zal de algemene uitkering van het gemeentefonds niet toereikend zijn om fase III van het IHP te financieren. Als college stelt u de begroting op. Het is een politieke afweging hoeveel financiële middelen u beschikbaar wil stellen voor onderwijshuisvesting.

Het beleidsrijke IHP, die is voorzien voor eind 2024, is een logisch plaats om invulling te geven aan onze aanbevelingen.

Voor de gemeenteraad van Leiden:

- Toets of het IHP voldoende realistisch is, zowel in bouwkundige als in financiële zin.
- Ga in gesprek met schoolbesturen, leerlingen, leerkrachten en ouders en laat u informeren over hoe zij aankijken tegen het IHP.
- Als raad stelt u de begroting vast en kunt u deze wijzigen. U kunt dus meer of minder middelen voor onderwijshuisvesting bestemmen dan het college voorstelt en indien u grotere ambities heeft dan kunt u alvast gaan oriënteren op budgettaire dekking.
- Het college vragen om in het eerste kwartaal 2025 te rapporteren aan de raad over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen genoemd in deze rekenkamerbrief.

We adviseren de gemeenteraad onze aanbevelingen in een raadsbesluit te zetten.

Voor het college van Leiderdorp:

- Laat bij het opstellen van een nieuw Integraal Huisvestingsplan (in 2024) nieuwe quickscans uitvoeren naar de staat van het onderwijsvastgoed in Leiderdorp. Hanteer realistische normbedragen per m² bvo.
- Betrek de kennis en expertise van de schoolbesturen bij het opstellen van de quickscans en stel het IHP zodanig in samenspraak op dat de schoolbesturen zich ook voldoende gehoord

³ In de conceptrekenkamerbrief waar het college van Leiden op heeft gereageerd stond in plaats van renovatie 'onderhoud'. Dit is door de Rekenkamer aangepast na ontvangst van de bestuurlijke reactie.

voelen. Neem in het IHP de mogelijkheid op voor schoolbesturen om hun (afwijkende) standpunt te motiveren zodat de gemeenteraad hier kennis van kan nemen.

- Zoek actief de zogenaamde eenpitters en kleinere schoolbesturen op omdat deze gebouwen nu ondervertegenwoordigd lijken te zijn.
- Verleng de periode van het IHP tot en met 2040. Dit vergroot het zicht op de toekomstige scholenbouwopgave. Te meer omdat het grootste gedeelte van de schoolgebouwen binnen nu en 20 jaar het einde van de levensduur zal bereiken.
- Beoordeel of de ambtelijke capaciteit voor onderwijshuisvesting voldoende is gezien de klachten van schoolbesturen over de verslechtering van de inhoudelijke communicatie en de beperkte actie die de gemeente onderneemt op aangekaarte problemen.
- Stel realistische ambities voor onderhoud en nieuwbouw van scholen die in overeenstemming zijn met de beschikbare middelen in de begroting. De komende jaren zal de algemene uitkering van het gemeentefonds niet toereikend zijn om het IHP te financieren. Als college stelt u de begroting op. Het is een politieke afweging hoeveel financiële middelen u beschikbaar wil stellen voor onderwijshuisvesting.

Voor de gemeenteraad van Leiderdorp:

- Toets bij het vaststellen van het IHP 2024 of het voldoende realistisch is, zowel in bouwkundige als in financiële zin.
- Ga in gesprek met schoolbesturen, leerlingen, leerkrachten en ouders en laat u informeren over hoe zij aankijken tegen het IHP.
- Als raad stelt u de begroting vast en kunt u deze wijzigen. U kunt dus meer of minder middelen voor onderwijshuisvesting bestemmen dan het college voorstelt en indien u grotere ambities heeft dan kunt u alvast gaan oriënteren op budgettaire dekking.
- Het college vragen om in het eerste kwartaal 2025 te rapporteren aan de raad over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen genoemd in deze rekenkamerbrief.

We adviseren de gemeenteraad onze aanbevelingen in een raadsbesluit te zetten.

Bestuurlijke reactie en nawoord

De burgemeester en wethouders van Leiderdorp hebben op 27 augustus gereageerd op de conceptrekenkamerbrief en het onderzoek met hun [bestuurlijke reactie](#). De burgemeester en wethouders van Leiden hebben op 28 augustus gereageerd met hun [bestuurlijke reactie](#). Het college van Leiderdorp deelt al onze conclusies en aanbevelingen. Het college van Leiden herkent zich niet of deels in onze conclusies.

We adviseren de raad van Leiden om het college te bevragen of in de prognoses van de leerlingaantallen voldoende rekening gehouden wordt met de geplande woningbouw. Verder zou de

raad kunnen vragen hoe het college denkt de onderwijshuisvestingsopgave te financieren als het rijk geen aanvullende middelen beschikbaar stelt of welk deel van de onderwijshuisvestingsopgave wordt uitgesteld.

We danken beide colleges voor hun bestuurlijke reactie op ons rapport. We zullen met interesse volgen hoe in beide gemeenten opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen. We hopen dat in beide gemeenten Burgemeester en wethouders, schoolbesturen en de gemeenteraad samen tot goede en realistische afspraken zullen komen zodat leerlingen en leraren in Leiden en Leiderdorp in een fijne omgeving goede onderwijsresultaten zullen boeken.

Ten slotte

Als u over deze brief vragen of opmerkingen heeft, dan horen we dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamer, Esther Loozen. Zij is bereikbaar via telefoonnummer 06 - 43 48 67 20 en rekenkamer@leiden.nl.

We bedanken graag iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek zelf en alle processen daaromheen.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter

Bijlage: 'Kwaliteit onderwijshuisvesting. Inventarisatie en analyse van de gemeenten Leiden en Leiderdorp – feitenrapport'