

**Aan:** De gemeenteraadsleden en burgercommissieleden van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

**Datum:** 15 november 2021

**Betreft:** Onderzoek naar beleid en investeringen omtrent schoolgebouwen

**Bijlage:** [Onderzoeksrapportage EIB](#)

Geachte leden,

Hierbij ontvangt u onze onderzoeksrapportage naar het beleid en de investeringen omtrent schoolgebouwen.

### Aanleiding onderzoek

Schoolgebouwen behoren tot de gemeentelijke kapitaalgoederen. De kosten van gemeentelijke kapitaalgoederen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke begroting. Gemeenten hebben daarin geen onbeperkte financiële ruimte: elke keuze nú heeft gevolgen voor de financiën op een later moment en voor het voorzieningenniveau voor de burgers en ondernemers.

Inzicht in kapitaalgoederen is dus belangrijk; in de fysieke staat, het beleid en de financiële gevolgen ervan. Daarom heeft de Rekenkamercommissie het thema kapitaalgoederen opgenomen in haar *Onderzoeksplan 2021-2022*.

Het onderzoek naar schoolgebouwen is het eerste onderzoek binnen het thema kapitaalgoederen.

Daarnaast komt het voort uit een wens van raadsleden, geuit tijdens het overleg tussen de Rekenkamercommissie en de klankbordgroep van raadsleden.

Sinds de komst van het nieuwe coronavirus is er extra aandacht voor het binnenklimaat van schoolgebouwen. Daarmee heeft dit onderzoek nog een bijzondere relevantie.

## Doel onderzoek

Het doel is om inzicht en eventueel verbeter suggesties te bieden omtrent:

- het beleid voor onderhoud, renovatie en (vervangende) nieuwbouw van schoolgebouwen;
- de investeringen in renovatie en (vervangende) nieuwbouw van schoolgebouwen.

## Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). Van april 2021 tot en met september 2021 heeft dit onderzoeksbureau:

- vragenlijsten opgesteld en verspreid bij de gemeenten;
- verdiepende interviews gehouden, onder meer met wethouders onderwijs;
- groepsgesprekken gehouden met een afvaardiging van schoolbesturen;
- de verzamelde informatie geanalyseerd en verwerkt, en daarover gerapporteerd.

## Conclusies

De gemeenten en schoolbesturen zijn professioneler geworden wat betreft beleid en investeringen omtrent schoolgebouwen. Er is een redelijke tot goede basis voor het opstellen van plannen hiervoor.

Ook lijken gemeenten en schoolbesturen op dit onderwerp goed samen te werken. Schoolbesturen kunnen zich bijvoorbeeld in grote lijnen vinden in de prioritering voor schoolgebouwen. Maar zij vinden de ambtelijke capaciteit een belemmerende factor; vooral in Wassenaar en Voorschoten.

De schoolgebouwen voldoen aan de functionele eisen voor het geven van onderwijs. Ook lijken zij een redelijke bouwtechnische staat te hebben, maar voldoen zij niet aan binnenklimaat-normen.

Gezien de huidige problemen met het binnenklimaat en de toekomstige ambities, zullen de schoolgebouwen op dit punt aanzienlijk verbeterd moeten worden. Wat dat betreft hebben de rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen een gezamenlijke uitdaging.

De vier gemeenten houden in hun plannen onvoldoende rekening houden met stijgende bouwkosten. Daar bovenop houden Wassenaar en Voorschoten vooraf geen rekening met andere aanvullende kosten (zoals verhuiskosten).

## Aanbevelingen

### **Voor Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg**

Verzoek uw college van burgemeester en wethouders om:

- 1) in begrotingen rekening te houden met stijgende bouwkosten van schoolgebouwen;
- 2) de kennisdeling tussen schoolbesturen te ondersteunen op het gebied van wet- en regelgeving omtrent schoolgebouwen;
- 3) het inzicht bij uw gemeente te vergroten in de energetische staat en het binnenklimaat van schoolgebouwen en dit te gebruiken bij het opstellen van het integraal huisvestingsplan;
- 4) de lange termijn-opgave (2030-2050) voor duurzaamheid van schoolgebouwen in beeld te krijgen.

### **Specifiek voor Wassenaar en Voorschoten**

Verzoek uw college van burgemeester en wethouders om:

- 1) in begrotingen rekening te houden met aanvullende kosten voor bouwprojecten van schoolgebouwen voor tijdelijke huisvesting, verhuizing, en kostenstijging in geval van een monumentale status;
- 2) te zorgen voor meer ambtelijke capaciteit en kennis binnen de gemeente op het gebied van schoolgebouwen.

### **Specifiek voor Voorschoten**

Verzoek uw college van burgemeester en wethouders om:

- 1) in de programmabegroting uit te gaan van het volledige VNG-normbedrag voor bouwprojecten van schoolgebouwen.

### **Specifiek voor Oegstgeest**

Verzoek uw college van burgemeester en wethouders om:

- 1) gebruik te maken van schouwen bij het opstellen van het integraal huisvestingsplan.

Voor Leidschendam-Voorburg zijn geen specifieke aanbevelingen.

## Bestuurlijke reacties

De colleges van B&W van [Wassenaar](#) en [Voorschoten](#) ondersteunen en waarderen het onderzoeksinitiatief. Zij nemen de aanbevelingen ‘ter harte’ en stellen dat ‘de meeste aanbevelingen reeds in de praktijk worden opgevolgd’.

Volgens beide colleges wordt ‘reeds rekening gehouden met stijgende kosten’ en is de ambtelijke capaciteit ondertussen ‘weer op orde’.

Het college van B&W van [Voorschoten](#) wil de VNG-normbedragen overnemen, ‘met de mogelijkheid om in samenspraak met de scholen af te wijken als de praktijk daarom vraagt’. Zij bekijkt of prefab bouwen<sup>1</sup> ‘tegen een scherpe prijs’ mogelijk is.

Het college van B&W van [Oegstgeest](#) stelt dat:

- 1) de conclusies in de concept-aanbiedingsbrief ‘in onvoldoende mate recht doen aan de conclusies uit de onderzoeksrapportage’;
- 2) de financiële verantwoordelijkheid van de rijksoverheid onderbelicht is;
- 3) zij het VNG-advies volgt om bij overschrijding van de normbedragen, ‘deze in het jaar van uitvoering aan te passen’;
- 4) het periodiek schouwen van schoolgebouwen geen meerwaarde heeft.

Het college van B&W van [Leidschendam-Voorburg](#) ‘herkent de situatie zoals beschreven’. Zij wijst op de financiële verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en op de ‘zeer onvoorspelbare prijsontwikkeling’. Maar bij een kredietaanvraag voor een bouwproject zal deze altijd in voldoende middelen voorzien.

Het college neemt aanbeveling 2, 3 en 4 over.

Punt 1 en 2 van het college van B&W van Oegstgeest heeft tot aanpassing geleid in deze aanbiedingsbrief.

---

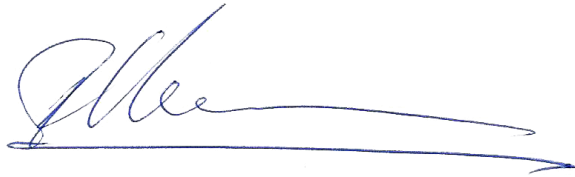
<sup>1</sup> Prefab bouwen is een proces in de bouw waarbij materialen vooraf in een fabriek of werkplaats tot elementen worden gemaakt, waarna deze naar de bouwplaats worden getransporteerd en aldaar worden verwerkt.

## Tenslotte

Wij gaan graag met u in gesprek over dit onderwerp.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-  
Voorburg

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'D. Kamermans', with a long horizontal flourish extending to the right.

Dolf Kamermans, voorzitter

# Schoolgebouwen gemeenten WVOLV

---

**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.

September 2021

# Schoolgebouwen gemeenten WVOLV

---

---

Jelger Arnoldussen  
Jerrel King  
Eline Kragt





Conclusies op hoofdlijnen	5
1 Inleiding	13
2 Algemene staat van de schoolgebouwen	15
3 Beleid	21
4 Financieel	27
Referenties	35
Geïnterviewde personen en schoolbesturen	37
Bijlage A Wassenaar	39
Bijlage B Voorschoten	49
Bijlage C Oegstgeest	59
Bijlage D Leidschendam-Voorburg	73



## Conclusies op hoofdlijnen

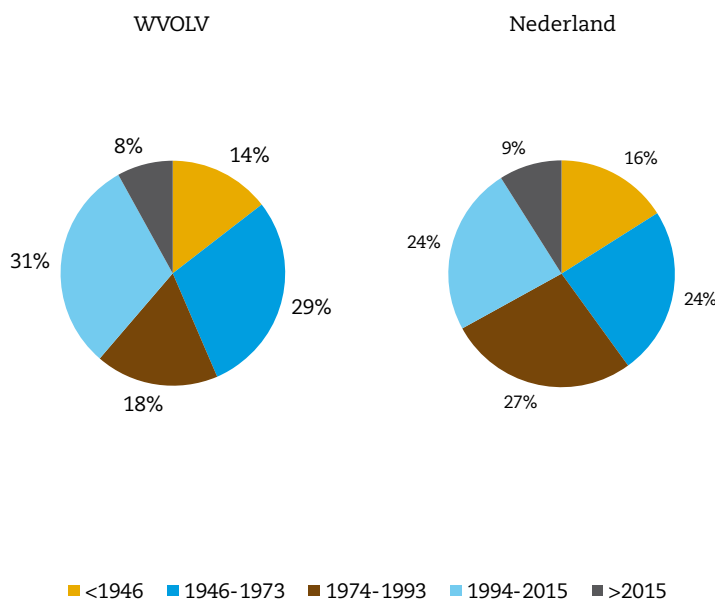
### Staat van de schoolgebouwen is toereikend voor het geven van onderwijs

#### Bouwjaren en energielabels impliceren redelijke bouwtechnische staat

De gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (voorts WVOLV) kennen in totaal 63 schoolgebouwen. De helft van deze gebouwen bevindt zich in de gemeente Leidschendam-Voorburg en ongeveer een kwart in Oegstgeest. Er is geen volledig beeld van de staat van de schoolgebouwen, wel is er een aantal factoren die indirect een beeld schetsen van de staat, zoals bouwjaren en energielabels. Daarnaast kan een beeld worden geschetst op basis van gesprekken met gemeenten en schoolbesturen en informatie uit de Integrale huisvestingsplannen (IHP's).

Op basis van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), kan de leeftijdsverdeling voor de schoolgebouwen in de vier gemeenten aan de hand van stichtingsjaren worden weergegeven (figuur 1, links). Ongeveer 60% van de schoolgebouwen in WVOLV is gebouwd na 1973, waarmee de leeftijdsverdeling van schoolgebouwen in WVOLV grotendeels overeen komt met de leeftijdsverdeling op landelijk niveau.

Figuur 1 Verdeling schoolgebouwen WVOLV (links) en Nederland (rechts) naar bouwjaarklasse, procenten



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

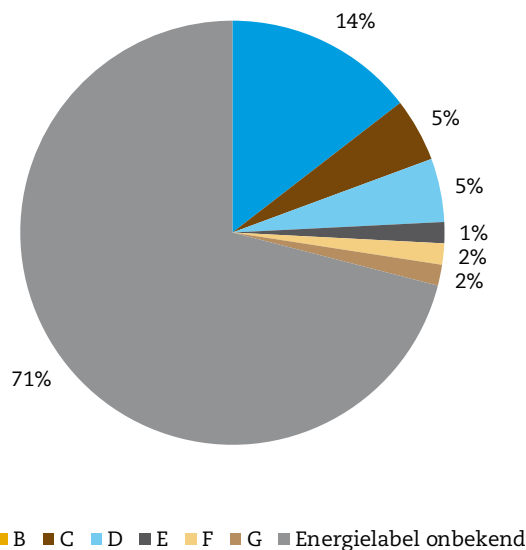
Tussen de vier gemeenten verschillen de schoolgebouwen in leeftijd. De schoolgebouwen in Wassenaar zijn relatief oud; vier van de tien schoolgebouwen stammen hier uit de vooroorlogse periode (<1946) en kennen tevens een monumentale status. De schoolgebouwen in Voorschoten zijn relatief nieuw. Hier zijn vijf van de acht schoolgebouwen gebouwd na 2000. De

leeftijdverdeling van schoolgebouwen in zowel Leidschendam-Voorburg als Oegstgeest komt overeen met de gemiddelde leeftijdsverdeling van schoolgebouwen in WVOLV zoals geschetst in figuur 1.

De leeftijdsverdeling impliceert dat het merendeel van de schoolgebouwen in WVOLV in redelijke staat verkeert. In de sectorale routekaart voor de verduurzaming van schoolgebouwen worden schoolgebouwen uit de periode 1946-1978 getypeerd als gebouwen met een matige kwaliteit, waarbij veelal vervanging nodig is.<sup>1</sup> Schoolgebouwen uit de periode voor 1946 komen volgens de routekaart in aanmerking voor renovatie. In de gemeenten WVOLV is ruim 40% van de schoolgebouwen gebouwd voor 1978. De schoolgebouwen die na 1978 zijn gebouwd zijn gemiddeld van betere kwaliteit en komen volgens de routekaart in aanmerking voor duurzaam onderhoud en vervanging na levensduur.

Bij het bovenstaande moet worden opgemerkt dat bouwjaren niet volledig representatief zijn omdat deze slechts het stichtingsjaar weergeven. Gebouwen kunnen gedurende de levensduur gerenoveerd of uitgebreid zijn en dit leidt in enkele gevallen tot een aanpassing van het bouwjaar. Op basis van de beschikbare informatie blijkt dat zowel uitbreidingen en in mindere mate renovaties hebben plaatsgevonden bij de schoolgebouwen in de vier gemeenten. De schoolgebouwen die de komende jaren in WVOLV zullen worden vernieuwd zijn voor het grootste deel afkomstig uit de periode voor 1974. Een beperkt deel van de schoolgebouwen uit de periode na 1974 wordt ook aangepakt, alhoewel het hier vooral gaat om minder ingrijpende maatregelen.

**Figuur 2**      **Energielabelverdeling schoolgebouwen in WVOLV, procenten**



Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), bewerking EIB

<sup>1</sup> PO-raad, VO-raad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020), Sectorale routekaart voor verduurzaming schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs.

Een klein deel van de schoolgebouwen heeft een energielabel opgegeven in de energielabel-database van de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Op basis van deze informatie en aanvullende gegevens is figuur 2 tot stand gekomen. Van de schoolgebouwen die een energielabel hebben, lijkt het beeld positief omdat een groot deel label A heeft. Dit hangt samen met het feit dat een energielabel vaak wordt aangevraagd na nieuwbouw of renovatie. Gezien de bouwjaren van de schoolgebouwen is het aannemelijk dat een groot deel van de 'onbekende' energielabels tot de slechtere energielabelklassen behoort.

### **Schoolgebouwen voldoen aan functionele eisen**

De functionele staat is de mate waarin een schoolgebouw past bij de onderwijsvorm. Aangezien het onderwijs zich voortdurend ontwikkelt tijdens de levensduur van een gebouw, kan niet verwacht worden dat de functionele staat altijd volledig aansluit op de wensen van schoolbesturen. Op basis van gesprekken met schoolbesturen kan worden geconcludeerd dat de functionele staat in de regel ook volgens schoolbesturen voldoet om onderwijs te geven. Zaken als kleine klaslokalen en het ontbreken van praktijkruimten worden als hinderlijk ervaren, maar staan het geven van adequaat onderwijs niet direct in de weg.

### **Binnenklimaat in schoolgebouwen voldoet niet aan Programma van Eisen 'Frisse Scholen'**

Volgens zowel schoolbesturen als gemeenten voldoen de schoolgebouwen in de regel niet aan de huidige gestelde normen in het kader van het Programma van Eisen 'Frisse Scholen'. Uit de gesprekken blijkt dat er geen sterk verband lijkt te bestaan tussen leeftijd en binnenklimaat. Binnenklimaatproblemen komen voor in verouderde schoolgebouwen waar geen installaties bestaan en schoolgebouwen veelal gebruik moeten maken van natuurlijke ventilatie. In nieuwere schoolgebouwen zijn vaak installaties aanwezig maar leidt dit niet altijd tot het gewenste resultaat.

In het kader van de coronacrisis is de binnenklimaatproblematiek hoger op de landelijke agenda komen te staan. Uit een onderzoek van het Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen is gebleken dat op nationaal niveau 38% van de schoolgebouwen voldoet aan gestelde normen en 11% niet voldoet aan gestelde normen.<sup>2</sup> Voor de overige 51% zijn de resultaten vooralsnog onbekend waardoor een volledig beeld van de kwaliteit van het binnenklimaat ontbreekt.<sup>3</sup> De PO-raad, VO-raad en het Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen pleiten voor vervolgonderzoek om een representatiever beeld te verkrijgen van de luchtkwaliteit in schoolgebouwen.

### **Aanzienlijke opgave schoolgebouwen in licht van toekomstige ambities voor 2030 en 2050**

Naar huidige maatstaven verkeert de schoolgebouwen in redelijke staat en voldoen ze aan functionele eisen. Gezien de toekomstige ambities uit het Klimaatakkoord, zoals aardgasvrij in 2050 en 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 (ten opzichte van 1990), ligt er echter een aanzienlijke verbeteropgave voor de schoolgebouwen. Deze opgave wordt verder vergroot door de geconstateerde gebreken op het gebied van binnenklimaat.

### **Inzicht in staat van schoolgebouwen en opgave tot 2035 verbeterd**

#### **Professionaliseringsslag gemaakt in afgelopen jaren**

Gemeenten geven aan in de afgelopen jaren verbeteringen te hebben doorgevoerd wat betreft de schoolgebouwen, waardoor meer inzicht is in de staat en in de opgave tot 2035. Dit heeft verschillende oorzaken.

Ten eerste worden er nu bij elke gemeente Integrale Huisvestingsplannen (IHP's) opgesteld. Bij de gemeenten waar al langer IHP's werden opgesteld is de kwaliteit van het IHP verbeterd doordat deze meer richting geven dan voorheen. De IHP's geven daarbij doorgaans een

---

<sup>2</sup> Voor bestaande schoolgebouwen met een vergunningverlening voor 2012 wordt een grenswaarde van maximaal 1200ppm CO<sub>2</sub> gehanteerd wat zich vertaalt in Frisse Scholen Klasse C. Voor schoolgebouwen met een vergunningverlening vanaf 2012 wordt een grenswaarde van maximaal 950ppm CO<sub>2</sub> gehanteerd, wat zich vertaalt in Frisse Scholen Klasse B.

<sup>3</sup> Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen, oktober 2020. 'Beeld van ventilatie op scholen in het funderend onderwijs in Nederland'.

doorlooptijd van vier jaar en geven daarbij zicht op de lange termijn opgaven voor de komende twaalf jaar (tot 2035). In de gemeenten Wassenaar en Voorschoten worden de IHP's eens per twee jaar bijgesteld. In de gemeenten Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg gebeurt dit eens per vier jaar.

Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor onderhoud voor het primair onderwijs<sup>4</sup> in 2015 overgeheveld van gemeenten naar schoolbesturen. Dit heeft ervoor gezorgd dat er bij schoolbesturen beter zicht is op de staat van het onderhoud en sneller acties kunnen worden genomen. Gemeente Oegstgeest geeft aan dat het inzicht bij hen door deze verandering is verminderd.

Ten slotte hebben ook de verhoogde ambities een positieve bijdrage. Zo wordt in het kader van het Programma van Eisen Frisse Scholen meer aandacht besteed aan het binnenklimaat in schoolgebouwen en worden meer onderzoeken verricht op dit gebied.

#### **Basis voor opstellen van plannen rond schoolgebouwen is redelijk tot goed**

Gemeenten verkrijgen het inzicht in de staat van schoolgebouwen door middel van een schouw of een quick-scan. Daarnaast lijken de gemeenten goed inzicht te hebben in de wettelijke kaders en de ruimtelijke mogelijkheden. De schoolbesturen worden bij het inzicht van de staat van het gebouw betrokken en worden betrokken bij het opstellen van het IHP. Ten slotte wordt ook de raad betrokken door het vragen van een akkoord op het IHP<sup>5</sup>, de programmabegroting en andere stukken.

Deze basis leidt tot een prioritering van schoolgebouwen en maatregelen waar schoolbesturen zich op grote lijnen in kunnen vinden. Per gemeente bestaan er echter wel verbeterpunten. Zo besteden de gemeenten Wassenaar en Voorschoten relatief weinig aandacht aan de lange termijnvisie omtrent duurzaamheid van schoolgebouwen en ontbreken realistische financiële implicaties. Verder is bij Oegstgeest bij het opstellen van het IHP nog geen volledig inzicht in de bouwtechnische staat. In de gemeente Leidschendam-Voorburg lijkt voor deze aspecten meer aandacht te zijn.

#### **Afstemming tussen onderdelen van planvorming voor schoolgebouwen kan uitdaging vormen**

Drie belangrijke producten worden opgesteld omtrent planvorming voor schoolgebouwen: de verordening, het IHP en de meerjarenonderhoudsplannen. De gemeente stelt de verordening op en de schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de meerjarenonderhoudsplannen. De verschillende producten zijn echter niet los van elkaar te zien.

Wanneer een school voor renovatie of nieuwbouw wordt opgenomen in het IHP, heeft dit gevolgen voor het meerjarenonderhoudsplan. Schoolbesturen geven aan hier rekening mee te houden en bepaalde onderhoudsmaatregelen af te schalen in dit geval. Bij vertraging van het IHP kan de afstemming met het meerjarenonderhoudsplan een uitdaging vormen.

Wanneer het gaat om enkele jaren kan het gebouw vaak in stand worden gehouden met enkele maatregelen. Langere vertragingen kunnen volgens schoolbesturen leiden tot desinvesteringen in het gebouw. Vertraging van projecten komt bij alle gemeenten in bepaalde mate voor gezien de complexiteit die soms kan bestaan door onder andere ruimtelijke vraagstukken, (financiële) capaciteit en/of monumentenbeleid. Op basis van voorhanden informatie is geen totaalbeeld van de frequentie en duur van vertragingen.

#### **Beeld van samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen is overwegend positief**

Het algemene beeld van de samenwerking vanuit zowel schoolbesturen als de vier gemeenten is overwegend positief. Schoolbesturen dragen bijvoorbeeld actief bij aan het opstellen van IHP's en de prioritering van schoolgebouwen wordt met schoolbesturen afgestemd. Daarnaast worden open gesprekken gevoerd wanneer problemen of vertragingen optreden. Wel geven schoolbesturen twee aspecten aan die van negatieve invloed zijn op de samenwerking.

---

<sup>4</sup> Onder het primair onderwijs vallen basisonderwijs, speciaal (basis)onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

<sup>5</sup> In Leidschendam-Voorburg stelt het college het IHP vast en wordt het IHP ter informatie aan de raad gestuurd.

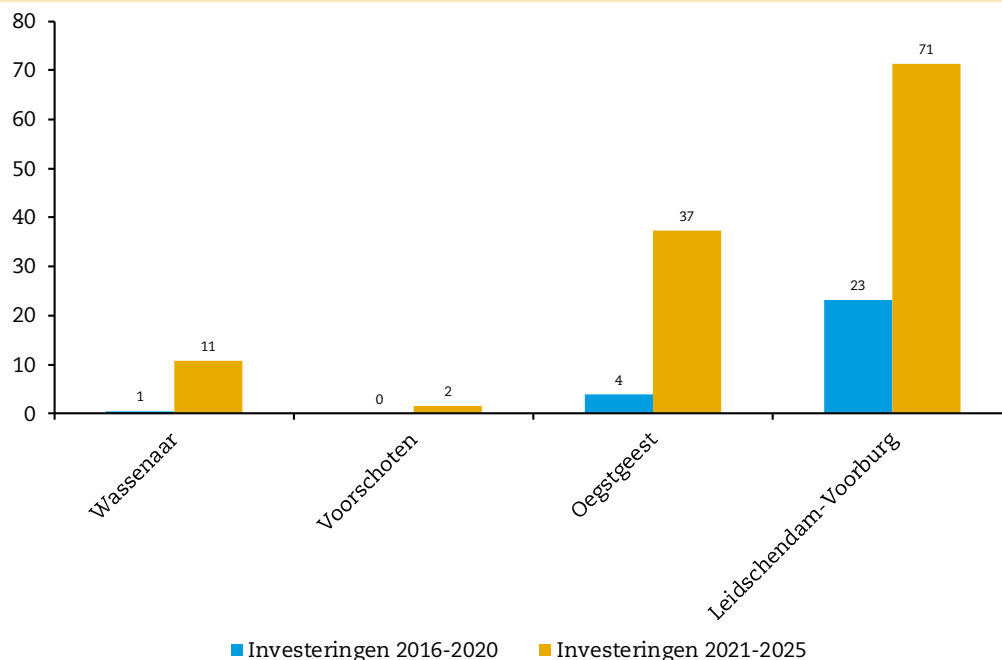
Vanwege beperkte financiële ruimte kunnen gemeenten zich niet altijd committeren aan plannen. Hierdoor wordt de gezamenlijke planvorming verhinderd.

Een andere belemmerende factor die door zowel schoolbesturen als gemeenten wordt genoemd is de beperkte ambtelijke capaciteit. Dit lijkt met name te spelen in de gemeenten Wassenaar en Voorschoten, waar de werkorganisatie Duivenvoorde die verantwoordelijk is voor de schoolgebouwen in beide gemeenten wordt ontbonden. Het personeel met betrekking tot de schoolgebouwen voor beide gemeenten bestond uit één persoon. Dit kan ertoe leiden dat processen lang duren. Recent is de capaciteit op het totale onderwijsdomein met één persoon uitgebreid en het is nog onduidelijk of dit de capaciteitsproblemen heeft opgelost.

### Investerings nemen voor alle gemeenten toe in de komende vijf jaar

In figuur 3 worden de investeringen in uitbreiding, (vervangende) nieuwbouw en eventuele renovatie in de schoolgebouwen weergegeven voor twee perioden.<sup>6</sup> Voor alle gemeenten zijn de investeringen de komende vijf jaar een veelvoud van de investeringen in de afgelopen vijf jaar.

**Figuur 3** Investerings in uitbreiding, (vervangende) nieuwbouw en renovatie in de periode 2016-2025, miljoen euro<sup>7</sup>



Bron: Gemeenten WVOLV

Het feit dat de investeringen de komende vijf jaar in de gemeenten hoger zijn dan de afgelopen vijf jaar heeft ten eerste te maken met een relatief grote opgave die er ligt voor de komende jaren: in de meeste gemeenten worden relatief meer en/of grotere schoolgebouwen vernieuwd. In de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest staan (per gemeente) drie schoolgebouwen tot 2025 op de planning voor (vervangende) nieuwbouw dan wel renovatie. In

<sup>6</sup> Overige kosten blijven hiermee buiten beschouwing.

<sup>7</sup> Investerings in miljoen euro weergegeven boven staven in grafiek. In totaal bevat de gemeente Wassenaar 10 schoolgebouwen, Voorschoten 8 schoolgebouwen, Oegstgeest 15 schoolgebouwen en Leidschendam-Voorburg 30 schoolgebouwen.



Oegstgeest bedraagt de investering voor één schoolgebouw in het voortgezet speciaal onderwijs € 22 miljoen, wat meer dan de helft is van de begrote investeringen in schoolgebouwen in de gemeente voor de komende vijf jaar. Ook in Leidschendam-Voorburg staan meer schoolgebouwen op de planning dan in de afgelopen vijf jaar. Dit betreft bovendien een aantal schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs (VO) die relatief grote investeringen vergen.

Het is aannemelijk dat de (verbeterde) IHP's hebben bijgedragen aan de toename in investeringen. Hierdoor is meer inzicht ontstaan in de staat van de schoolgebouwen en de urgentie van maatregelen. Tot slot geven de gemeenten aan dat bouwkosten stijgen. Dit komt door onder andere stijgende bouwkosten maar ook door aanvullende eisen zoals Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG)<sup>8</sup> en het Programma van Eisen Frisse Scholen klasse B.

### Financiële risico's

#### **Onrealistische uitgangspunten voor investeringsramingen in Wassenaar en Voorschoten**

De VNG-normbedragen vormen een indicatie voor de bouwkosten van een schoolgebouw. Deze normbedragen zijn in 2019 verhoogd met 40% om rekening te houden met de prijsontwikkelingen en toegenomen kwaliteitseisen in de afgelopen jaren. De normbedragen beslaan de basis van de bouwkosten. Hierbij wordt nog geen rekening gehouden met aanvullende kosten voor bouwprojecten zoals voor tijdelijke huisvesting, voorbereiding en verhuizing. Daarnaast houden de normbedragen geen rekening met andere kostenverhogende factoren zoals een monumentale status. Ten slotte wordt beperkt rekening gehouden met stijgende bouwkosten.

In de gemeenten Wassenaar en Voorschoten wordt vooraf geen rekening gehouden met aanvullende kosten. Bovendien worden in de programmabegroting van de gemeente Voorschoten gehalveerde normbedragen gehanteerd in de verwachting dat met innovatieve bouwmethoden deze besparing kan worden behaald.<sup>9</sup> Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg houden wel rekening met aanvullende kosten ten opzichte van de VNG-normbedragen. Oegstgeest doet dit door een suppletie van € 420/m<sup>2</sup> te hanteren wat neerkomt op een opslag van ongeveer 18% ten opzichte van de VNG-normbedragen uit 2021. Leidschendam-Voorburg hanteert een opslag van ongeveer 24% op basis van referentieprojecten. Daarnaast indexeren beide gemeenten de investeringen elk jaar op basis van de VNG-indexeringssystematiek. Ook in deze gemeenten wordt nog beperkt rekening gehouden met stijgende bouwkosten.

De budgetteringswijze van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten brengt aanzienlijke risico's met zich mee. Door de lage inschatting van de benodigde investeringen ligt het voor de hand dat deze gemeenten bij uitvoering van plannen tegen budgettaire knelpunten aanlopen. Mogelijke gevolgen hiervan zijn het niet halen van een planning in het IHP en aanpassing van het ambitieniveau in de realisatiefase van schoolgebouwen.

#### **Concurrentie van opgaven en financiële positie spelen rol bij realiseren van investeringsprogramma**

De vier gemeenten nemen de verwachte investeringen in schoolgebouwen voor de komende vier jaar in hun gemeentelijke programmabegroting op. Gemeenten behouden echter een zekere mate van flexibiliteit. Budgetten voor schoolgebouwen zijn namelijk niet geoormerkt waardoor gemeenten niet verplicht zijn om het aan dit doel uit te geven.

Gemeenten worden verder geconfronteerd met grote opgaven op andere gebieden waar tekorten bestaan. Bij sommige gemeenten kan dit leiden tot aanpassingen in plannen. Keuzes die worden gemaakt zijn echter afhankelijk van het beleid en de prioritering die hier wordt aangebracht. Daarnaast speelt de financiële positie van gemeenten hierbij een belangrijke rol. De leencapaciteit wisselt per gemeente en bij sommige gemeenten is de nieuwbouw van één school een aanzienlijk deel van de schuld die de gemeente aan kan gaan.

---

<sup>8</sup> Volgens de wet dient alle nieuwbouw per 1 januari 2021 te voldoen aan Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG).

<sup>9</sup> Gemeente Voorschoten (2020), kadernota 2021.

### **Uitdaging door toekomstige eisen en ambities in 2030 en 2050**

Wettelijke eisen voor binnenklimaat en verduurzaming vormen een uitdaging bij de opgave voor schoolgebouwen. Voor nieuwbouw zijn deze eisen door de introductie van Bijna Energieneutrale Gebouwen sinds 1 januari 2021 strenger geworden, waarbij de consequenties niet door alle gemeenten op adequate wijze in budgetten zijn opgenomen. Op de lange termijn vormen rijksambities zoals aardgasvrij in 2050 en doelstellingen rondom reducties in CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 een aanvullende opgave in de bestaande schoolgebouwen.

Gemeenten zijn gestart met het inzichtelijk maken van de opgave, maar dit heeft nog niet geleid tot concrete planvorming. Deze opgaven vergen aanzienlijke investeringen op langere termijn. Door het ontbreken van concrete plannen is het onduidelijk of gemeenten en schoolbesturen voldoende zijn toegerust voor deze opgaven. Deze plannen zullen concreter worden wanneer Regionale Energiestrategieën en Transitievisies warmte zijn opgesteld.

### **Aanbevelingen**

#### **Hanteer realistische financiële uitgangspunten voor investeringsramingen IHP en programmabegroting**

##### *Grote financiële uitdaging voor Wassenaar en Voorschoten*

In de gemeenten Wassenaar en Voorschoten wordt vooraf geen rekening gehouden met aanvullende kosten. Daarnaast hanteert Voorschoten gehalveerde normbedragen. Het verdient de aanbeveling om voldoende middelen te reserveren om de opgave te realiseren. Hierbij kunnen recente normbedragen als grondslag gehanteerd worden en ook kan rekening worden gehouden met een opslag voor aanvullende kosten voor bijvoorbeeld tijdelijke huisvesting of verhuizing. Daarnaast kan ook rekening worden gehouden met kostenverhogende factoren zoals een monumentale status wat relatief vaak in Wassenaar een rol speelt. Een manier om met aanvullende kosten en kostenverhogende factoren rekening te houden zijn de suppleties die worden toegepast in de gemeente Oegstgeest of de raming van stelposten op basis van referentieprojecten die wordt toegepast in Leidschendam-Voorburg. Hierbij lijkt het ook verstandig om niet te rekenen op kostenreducties door mogelijke innovaties zoals door prefabricage.

##### *Opnemen van stijgende bouwkosten in programmabegrotingen strekt tot de aanbeveling*

In de afgelopen jaren zijn bouwkosten sterk gestegen. Het lijkt verstandig om hier vooraf rekening mee te houden door indexatie toe te passen in de IHP's en de gemeentelijke programmabegrotingen.

#### **Zorg voor voldoende capaciteit en kennis binnen de gemeente en schoolbesturen**

##### *Voldoende capaciteit aandachtspunt voor Wassenaar en Voorschoten*

Voldoende capaciteit en kennis blijkt in de praktijk van belang om inzicht te krijgen in de opgave voor schoolgebouwen, goede plannen op te stellen en voor een sterke samenwerking. De beperkte ambtelijke capaciteit binnen de werkorganisatie Duivenvoorde worden door zowel schoolbesturen als de werkorganisatie als nadelig ervaren. Dit beperkt de gemeente in het opstellen en uitvoeren van plannen en kan ook de samenwerking met schoolbesturen schaden doordat relatief weinig tijd beschikbaar is om met elkaar in gesprek te gaan. Recent is de capaciteit op het totale onderwijsdomein met één persoon uitgebreid en het is nog onduidelijk of dit de capaciteitsproblemen heeft opgelost.

##### *Versterking van kennisdeling tussen schoolbesturen*

Daarnaast is voldoende capaciteit en kennis ook van belang voor de schoolbesturen in de vier gemeenten. Een aantal kleine schoolbesturen geeft aan dat het een opgave is om op de hoogte te zijn van alle verplichtingen en wettelijke kaders op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau. Grote schoolbesturen hebben deze kennis vaker in huis. Het bieden van een duidelijk overzicht van wet- en regelgeving en kennisdeling tussen schoolbesturen bieden hier mogelijkheden. De gemeente kan hier mogelijk een verbindende rol in spelen.

### **Verbeter inzicht in de algemene staat van schoolgebouwen als basis voor planvorming IHP**

Goede planvorming komt alleen tot stand met een goed inzicht in de staat van de schoolgebouwen. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Om goed inzicht te krijgen in de staat van de schoolgebouwen zullen een aantal aspecten moeten worden meegenomen. Het is van belang om de staat van gebouwen objectief in beeld te brengen door een schouw. Dit geeft inzicht in de bouwtechnische staat van gebouwen en dit aspect is doorgaans het meest belangrijk in de prioritering. Daarnaast is inzicht nodig in de functionele staat en de ruimtebehoefte.

Ook is het, gezien de toename van eisen en aandacht voor duurzaamheid en binnenklimaat, belangrijk om inzicht in deze aspecten te creëren. Bij voorkeur leidt dit tot een meting waarvan de resultaten kwantitatief vergeleken kunnen worden tussen schoolgebouwen, bijvoorbeeld door een energielabel en een binnenklimaatmeting. Ten slotte is het aan te bevelen om een overzicht van de eerdergenoemde metingen op te nemen in het IHP ter transparantie van het proces.

#### *Bied inzicht in algemene staat in het IHP*

Voor Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg vormt een bouwtechnische schouw de basis voor het in beeld brengen van de staat van de schoolgebouwen. Aanvullend kunnen andere aspecten in beeld zijn gebracht zoals duurzaamheid via een energiescan. Een mogelijke verbetering zou zijn wanneer de bovengenoemde aspecten in één volledig overzicht worden beschreven en toegevoegd aan het IHP.

*Vroegtijdig in kaart brengen van bouwtechnische staat met name een aandachtspunt voor Oegstgeest*  
Gemeente Oegstgeest heeft met een quick-scan wel een breed overzicht opgesteld van de staat van de schoolgebouwen op basis van criteria uit het kwaliteitskader. Dit levert scores per gebouw op die met elkaar vergeleken kunnen worden. De quick-scan is echter niet gebaseerd op een schouw van de bouwtechnische staat maar wordt onder andere aan de hand van enquêtes opgesteld.<sup>10</sup> Schoolbesturen hebben de mogelijkheid om andere inzichten over de staat van hun gebouw naar voren te brengen en dit wordt dan verder onderzocht. Oegstgeest kan het totaalbeeld van de algemene staat van schoolgebouwen mogelijk verbeteren door een objectieve opname van de aspecten, inclusief een vroegtijdige opname van de bouwtechnische schouw van de schoolgebouwen.

### **Breng de lange termijn-opgave van duurzaamheid in kaart**

Ambities op het gebied van duurzaamheid komen steeds hoger op de maatschappelijke agenda te staan. Gezien de huidige rijksambities in het kader van het Klimaatakkoord zoals aardgasvrij in 2050 en CO<sub>2</sub>-reducties in 2030, ligt er een aanzienlijke verbeteropgave voor de schoolgebouwen. Het is belangrijk om deze opgave in beeld te brengen. Eerste stappen worden hiervoor gezet bij de onderzochte gemeenten. Zo wordt verduurzaming als actie opgenomen in het IHP bij Oegstgeest en reserveert Leidschendam-Voorburg budget om aanvullende duurzaamheids-maatregelen te treffen. Hierbij strekt het tot de aanbeveling dat concrete afspraken worden gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en gemeenten. Dit geldt ook voor de verdeling van verantwoordelijkheden bij verbeteringen van het binnenklimaat.

---

<sup>10</sup> Een opname van de bouwtechnische staat wordt in Oegstgeest drie jaar voorafgaand aan het bekostigen van een maatregel uitgevoerd.

---

## 1 Inleiding

---

In opdracht van de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (RKC WVOLV) brengt het EIB de schoolgebouwen van deze gemeenten nader in beeld. De centrale onderzoeksvraag is hoe de gemeente de investeringen in de nieuwbouw, vervanging en onderhoud vormgeeft en welke kosten hiermee gemoeid gaan.

Om antwoord te geven op deze onderzoeksvraag heeft het EIB vragenlijsten opgesteld en uitgezet bij gemeenten om inzicht te geven in schoolgebouwen en het beleid en de kosten die hiermee gepaard gaan. Vervolgens zijn verdiepende interviews gevoerd met wethouders en ambtenaren. Ten slotte hebben vier rondetafelgesprekken plaatsgevonden met een deel van de schoolbesturen die actief zijn in de gemeenten. Aanvullend zijn documenten bestudeerd zoals de Integrale Huisvestingsplannen (IHP's) en meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's).

De opzet van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de algemene staat van de schoolgebouwen beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het beleid van de vier gemeenten beschreven. Hierbij wordt ingegaan op de wettelijke kaders, ambities en wijze van planvorming. Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 het financiële beeld rond schoolgebouwen in beeld gebracht.



---

## 2 Algemene staat van de schoolgebouwen

---

In dit hoofdstuk wordt het beeld over de vier gemeenten heen geschetst met betrekking tot de huidige staat van schoolgebouwen. Onder de algemene staat van schoolgebouwen verstaan we de combinatie van de bouwtechnische staat, de functionele staat, de energetische staat en de staat van het binnenklimaat. Onder de bouwtechnische staat verstaan we de staat van gebouwonderdelen zoals daken en muren. De functionele staat gaat over de inrichting en het ruimtegebruik. Een voorbeeld hiervan is de aanwezigheid van voldoende praktijk- en samenwerkruimtes. De energetische staat gaat over de energiezuinigheid van een gebouw en hiervoor worden bijvoorbeeld de beschikbare energielabels bekeken. Ten slotte gaat de staat van het binnenklimaat over de aanwezigheid van gezonde lucht en ventilatiemogelijkheden.

Bij het beschrijven van de staat van gebouwen wordt aandacht besteed aan opvallende verschillen of overeenkomsten tussen gemeenten. Waar sprake is van uiteenlopende resultaten door (zeer) specifieke lokale aspecten, worden deze toegelicht in de aparte hoofdstukken per gemeente.

### Recent meer zicht op de staat van schoolgebouwen

Sinds een aantal jaren hebben de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg meer zicht op de huidige staat van hun schoolgebouwen. Alle vier de gemeenten hebben een Integraal Huisvestingsplan (IHP) vastgesteld, waarmee wordt geanticipeerd op de wettelijke verplichting om IHP's op te stellen.<sup>11</sup> Hierin zijn de opgaven op korte en (middel)lange termijn integraal geschetst.

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat het IHP handvatten biedt voor het voeren van beleid. Ten behoeve van het IHP zijn verschillende quick-scans, schouwen en onderzoeken uitgevoerd om de staat van schoolgebouwen in kaart te brengen. Een belangrijk deel van de informatie over de staat van de schoolgebouwen komt dan ook uit deze IHP's aangevuld met vergaarde informatie uit de gevoerde gesprekken met wethouders, gemeenten en schoolbesturen.

Daarnaast is het inzicht in de staat van schoolgebouwen verbeterd door de overheveling van onderhoudsverantwoordelijkheden van gemeenten naar schoolbesturen voor het primair onderwijs in 2015.<sup>12</sup> Door deze verandering van verantwoordelijkheden voeren de schoolbesturen zelf onderhoudsmaatregelen uit, terwijl ze deze eerder moesten aanvragen bij gemeenten. Dit zorgt mogelijk voor een efficiënter proces.

### 2.1 Huidige staat van schoolgebouwen

De gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg kennen in totaal 63 schoolgebouwen, waarvan 47 in het basisonderwijs, elf in het voortgezet onderwijs, drie in het speciaal basisonderwijs en twee in het voortgezet speciaal onderwijs.<sup>13</sup> Van de in totaal 63 schoolgebouwen, bevindt bijna de helft zich in de gemeente Leidschendam-Voorburg (figuur 2.1). Daarnaast bevindt bijna een kwart van de schoolgebouwen zich in de gemeente Oegstgeest. De overige schoolgebouwen zijn ongeveer gelijk verdeeld over de gemeenten Wassenaar en Voorschoten.

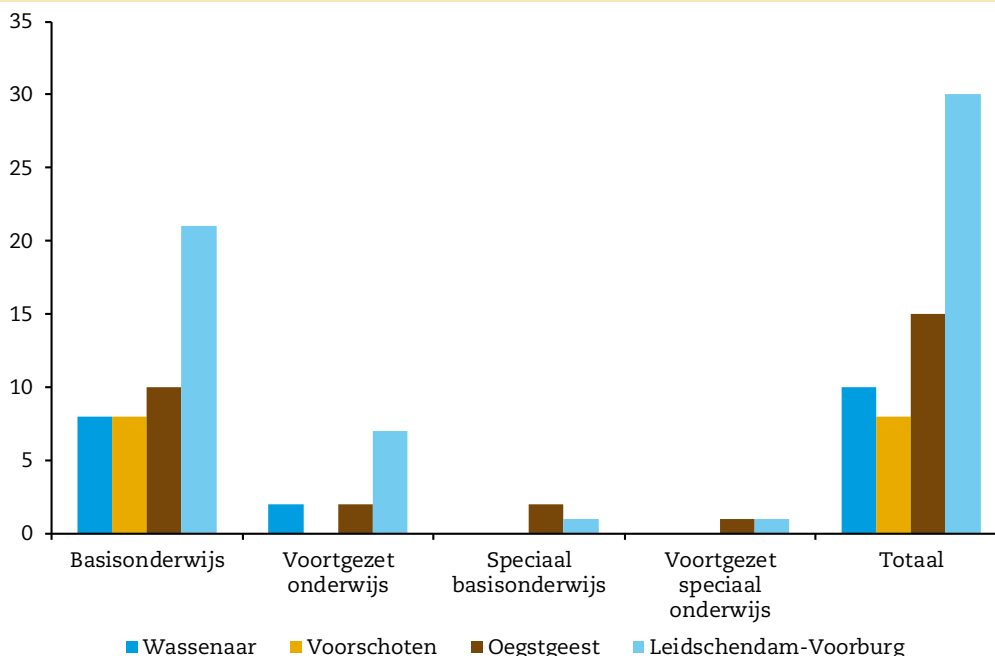
---

<sup>11</sup> Ministerie van OCW, 9 juli 2020. Beleidsreactie onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistraject voor de Europese School Bergen.

<sup>12</sup> Voor het voortgezet onderwijs lag deze verantwoordelijkheid al bij schoolbesturen.

<sup>13</sup> Onderwijsgebouwen waarvoor de gemeenten niet verantwoordelijk zijn worden niet meegenomen in de analyse.

Figuur 2.1 Aantal schoolgebouwen naar type onderwijs, per gemeente



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG)

Er is geen volledig beeld van de staat van de schoolgebouwen. Wel zijn er een aantal factoren die indirect een beeld schetsen van de staat. Hierbij gaat het om de bouwjaren en energielabels. Daarnaast kan een beeld worden geschetst van de staat van schoolgebouwen op basis van gesprekken met gemeenten en schoolbesturen en informatie uit de IHP's.

#### Bouwjaren en energielabels impliceren redelijke bouwtechnische staat

De verdeling van de schoolgebouwen naar leeftijd geeft geen volledig beeld van de staat van de schoolgebouwen. Wel geven bouwjaren een voorzichtige indicatie van de opgave. Inzicht in de verdeling van bouwjaren geeft namelijk een beeld in hoeverre schoolgebouwen het einde van een gemiddelde levensduur naderen.<sup>14</sup> Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met het feit dat schoolgebouwen door de tijd heen (ingrijpend) worden gerenoveerd.

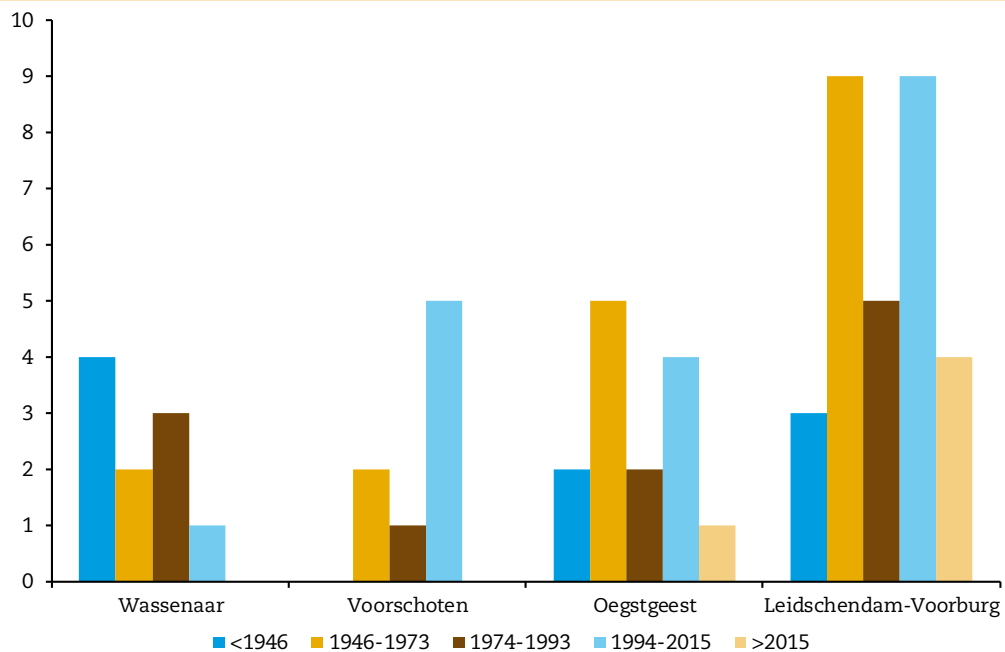
Tussen de vier gemeenten verschillen de schoolgebouwen in termen van leeftijd (figuur 2.2). De schoolgebouwen in Wassenaar zijn relatief oud; vier van de tien schoolgebouwen stammen hier uit de vooroorlogse periode (<1946) en kennen tevens een monumentale status. De schoolgebouwen in Voorschoten zijn relatief nieuw. Hier zijn vijf van de acht schoolgebouwen gebouwd na 2000. De leeftijdsverdeling van schoolgebouwen in zowel Oegstgeest als Leidschendam-Voorburg komt meer overeen met de gemiddelde leeftijdsverdeling van schoolgebouwen in WVOLV zoals geschetst in figuur 2.3 (linker cirkeldiagram).

Figuur 2.3 geeft de leeftijdsverdeling van schoolgebouwen in WVOLV en Nederland weer naar bouwjaarklasse. Op nationaal niveau is ongeveer 60% van de schoolgebouwen gebouwd na 1974. Dit geldt ook voor de gemeenten WVOLV. Van het deel dat hier gebouwd is na 1974, is een relatief groot deel afkomstig uit de periode na 1994. Ongeveer 40% van de gebouwen is voor 1974 gebouwd waarvan het merendeel afkomstig is uit de periode 1946-1973. In de sectorale

<sup>14</sup> Volgens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2016) worden schoolgebouwen gemiddeld na 69 jaar vervangen.

routekaart voor de verduurzaming van schoolgebouwen worden schoolgebouwen uit de periode voor 1978 getypeerd als gebouwen met een matige of slechte kwaliteit, waarbij veelal vervanging of ingrijpende renovaties nodig zijn. De gebouwen na 1978 komen in aanmerking voor vervanging na levensduur.

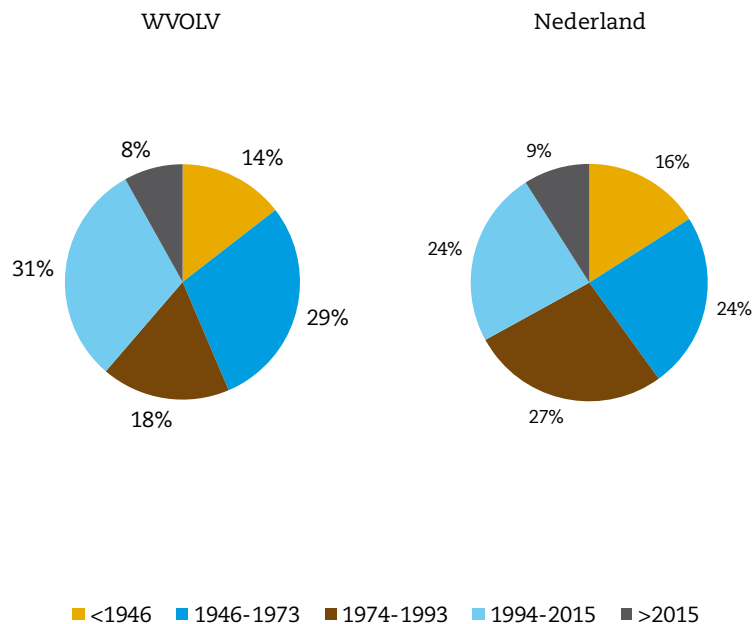
Figuur 2.2 Aantal schoolgebouwen naar bouwjaarklasse, per gemeente



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB



**Figuur 2.3** Verdeling schoolgebouwen WVOLV (links) en Nederland (rechts) naar bouwjaarklasse, procenten



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

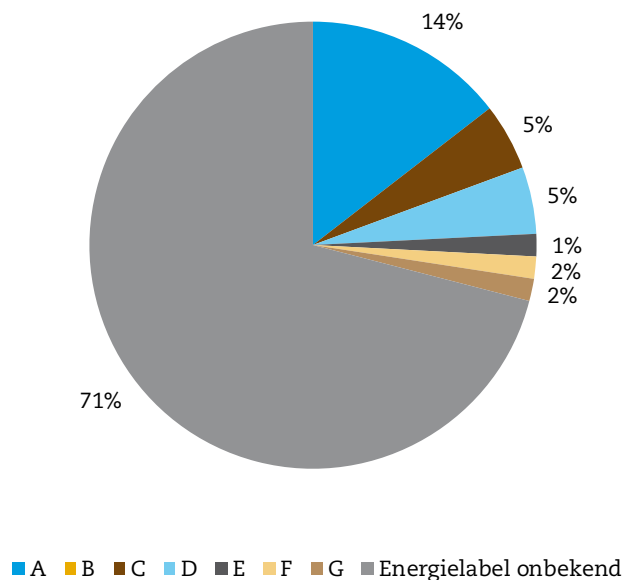
Net als bouwjaren geven energielabels geen volledig beeld van de staat van de schoolgebouwen, maar wel een indicatie van de energetische staat. Zo kunnen bepaalde relatief laagdrempelige maatregelen zijn genomen die bijdragen aan een gunstig energielabel. Deze maatregelen kennen echter geen directe relatie met de staat van de schoolgebouwen. Tegelijkertijd geldt dat een gunstig energielabel niet zomaar kan worden behaald wanneer een schoolgebouw in zeer slechte staat verkeert.

Een klein deel van de schoolgebouwen heeft een energielabel opgegeven in de energielabel-database van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).<sup>15</sup> Figuur 2.4 geeft de energielabels in de vier gemeenten weer (peildatum 1 augustus 2020). Van de schoolgebouwen die een energielabel hebben, lijkt het beeld positief omdat een groot deel label A heeft. Dit hangt samen met het feit dat een energielabel vaak wordt aangevraagd na nieuwbouw of renovatie. Op basis van voorhanden informatie lijkt voor ongeveer 70% van de schoolgebouwen het energielabel onbekend te zijn.

Uit de gesprekken is gebleken dat energielabels bij schoolbesturen soms bekend zijn, maar niet worden geregistreerd. Het registreren van energielabels is niet verplicht en wordt als extra werk gezien. Gezien de bouwjaren van de schoolgebouwen is het aannemelijk dat een groot deel van de 'onbekende' energielabels tot de slechtere energielabelklassen behoort. Dit wordt ondersteund door het IHP en de quick-scan van Voorschoten en Oegstgeest, waarin wordt aangegeven dat de energetische staat voor het merendeel van de gebouwen matig tot slecht is. Voor Wassenaar en Leidschendam-Voorburg ontbreekt een volledig beeld maar ook hier lijkt ruimte voor verbetering.

<sup>15</sup> De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland houdt een database bij waarin gegevens met betrekking tot de energielabels voor verschillende typen gebouwen (scholen, kantoren, etc.) zijn opgenomen.

**Figuur 2.4** Energielabelverdeling schoolgebouwen Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, procenten



Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

#### Schoolgebouwen voldoen aan functionele eisen

De functionele staat is de mate waarin een schoolgebouw past bij de onderwijsvorm. Aangezien het onderwijs zich voortdurend ontwikkelt tijdens de levensduur van een gebouw, kan niet verwacht worden dat de functionele staat altijd volledig aansluit op de wensen van schoolbesturen. Op basis van gesprekken met schoolbesturen kan echter worden geconcludeerd dat de functionele staat in de regel ook volgens schoolbesturen voldoet om onderwijs te geven. Zaken als kleine klaslokalen en het ontbreken van praktijkruimten worden als hinderlijk ervaren, maar staan het geven van adequaat onderwijs niet direct in de weg.

#### Binnenklimaat in schoolgebouwen voldoet niet aan Programma van Eisen 'Frisse Scholen'

Het algemene beeld rond het binnenklimaat in de schoolgebouwen is dat deze niet voldoet aan de huidige normen in het kader van het Programma van Eisen 'Frisse Scholen' volgens zowel schoolbesturen als gemeenten. Uit de gesprekken blijkt dat er geen sterk verband lijkt te bestaan tussen leeftijd en binnenklimaat. Binnenklimaatproblemen komen voor in verouderde schoolgebouwen waar geen installaties bestaan en scholen veelal gebruik moeten maken van natuurlijke ventilatie. In nieuwere schoolgebouwen zijn vaak installaties aanwezig maar leidt dit niet altijd tot het gewenste resultaat.

In het kader van de coronacrisis is de binnenklimaatproblematiek hoger op de landelijke agenda komen te staan. Uit een onderzoek van Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen is gebleken dat op nationaal niveau 38% van de schoolgebouwen voldoet aan gestelde normen en 11% niet voldoet aan gestelde normen. Voor de overige 51% zijn de resultaten vooralsnog onbekend. De PO-raad, VO-raad en het Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen pleiten

voor vervolgonderzoek om een representatiever beeld te verkrijgen van de luchtkwaliteit in schoolgebouwen.

**Aanzienlijke opgave schoolgebouwen in licht van toekomstige ambities voor 2030 en 2050**

Naar huidige maatstaven verkeren de schoolgebouwen in redelijke staat en voldoen ze aan functionele eisen. Gezien de toekomstige ambities uit het Klimaatakkoord, zoals aardgasvrij in 2050 en 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030, ligt er echter een aanzienlijke verbeteropgave voor de schoolgebouwen. Deze opgave wordt verder vergroot door de geconstateerde gebreken op het gebied van binnenklimaat.

---

## 3 Beleid

---

In dit hoofdstuk wordt het beleid en de besluitvorming binnen de vier gemeenten rond de schoolgebouwen toegelicht. Hierbij wordt gestart met het schetsen van de wettelijke kaders. Vervolgens lichten we de organisatie en samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten toe. Daarna lichten we de planvorming toe waarbij aandacht wordt besteed aan de totstandkoming van plannen voor nieuwbouw, renovatie en onderhoud. Ten slotte gaan we in op aspecten rond duurzaamheid, binnenklimaat, stedenbouw, monumentenbeleid en toegankelijkheid.

### 3.1 Wettelijke kaders schoolgebouwen

#### **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. Hiervoor ontvangen ze een budget via het Gemeentefonds. 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 door te decentraliseren naar schoolbesturen.

Bij nieuwbouw moeten schoolgebouwen voldoen aan het geldende Bouwbesluit. Op het gebied van duurzaamheid impliceert dit Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en op het gebied van binnenklimaat dienen de gebouwen te voldoen aan het Programma van Eisen Frisse Scholen klasse B. Voor renovatie wordt over het algemeen meer maatwerk gehanteerd. Bij ingrijpende renovaties moet volgens het Bouwbesluit aan nieuwbouweisen voldaan worden.

Daarnaast bestaan ook lange termijn verplichtingen en verwachte wetgeving. Zo is in het Klimaatakkoord afgesproken dat alle gebouwen voor 2050 aardgasvrij zijn.<sup>16</sup> Voor de verduurzaming van schoolgebouwen is tevens een routekaart opgesteld.<sup>17</sup> Daarnaast is in een brief aan de Kamer van 9 juli 2020 voorgenomen om het vaststellen van een IHP verplicht te maken.<sup>18</sup> Hierbij dient het beleid en het investeringsprogramma voor vier jaar te worden vastgelegd met een doorkijk van ten minste 12 jaar na deze periode.

#### **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 ligt per januari 2015 bij schoolbesturen. Voor het voortgezet onderwijs was dit al het geval. Schoolbesturen worden daarnaast verplicht een meerjarenonderhoudsplan op te stellen op basis van een bouwtechnische inspectie. Dit voornemen is eveneens opgenomen in de kamerbrief van 9 juli 2020.

Daarnaast hebben schoolbesturen in het primair onderwijs te maken met een investeringsverbod en mogen ze niet investeren in nieuwbouw of uitbreiding van schoolgebouwen. In het voortgezet onderwijs mogen schoolbesturen gelden die uit de exploitatie overblijven investeren in nieuwbouw.

---

<sup>16</sup> Ministerie van EZK e.a. (2019). Klimaatakkoord. Den Haag.

<sup>17</sup> PO-raad, VO-raad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020), Sectorale routekaart voor verduurzaming schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs.

<sup>18</sup> Ministerie van OCW, 9 juli 2020. Beleidsreactie onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistraject voor de Europese School Bergen

### **Verantwoordelijkheden rond renovatie nog niet volledig belegd**

De verdeling van verantwoordelijkheden bij renovaties is tot op heden nog niet in de wet vastgesteld. Schoolbesturen in het primair onderwijs kennen tevens een investeringsverbod. Wel is in de hiervoor genoemde kamerbrief voorgenomen om renovatie als voorziening in de wet op te nemen. Het uitgangspunt is dat renovatie wordt beschouwd als volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Daarnaast wordt het investeringsverbod versoepeld.

### **Verduurzaming van schoolgebouwen betreft gezamenlijke opgave**

Ook de verantwoordelijkheden voor duurzame schoolgebouwen zijn niet bij één partij belegd.<sup>19</sup> Bij nieuwbouw zijn de gemeenten verplicht om Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) te realiseren. In bestaande gebouwen moeten volgens de Wet Milieubeheer energiebesparende maatregelen gerealiseerd worden door schoolbesturen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar wanneer een instelling meer dan 50.000 kWh of 25.000 m<sup>3</sup> gas verbruikt per jaar.<sup>20</sup> Schoolbesturen kennen weliswaar een investeringsverbod maar mogen wel investeren in duurzaamheid wanneer de investeringen een redelijke terugverdientijd kennen en zich redelijkerwijs verhouden tot het eigen vermogen.<sup>21</sup>

## **3.2 Organisatie en samenwerking**

Hieronder wordt beschreven hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld, welke ambitieniveaus worden gehanteerd en hoe de samenwerking tussen de gemeente, schoolbesturen en de raad verloopt in de vier gemeenten. Naast deze partijen zijn vaak geen andere partijen direct betrokken bij besluitvorming rond onderwijs. Wel kunnen meerdere partijen betrokken zijn wanneer het gebouw naast onderwijs ook andere functies kent.

### **Verantwoordelijkheden lopen volgens wettelijke kaders, renovatie nog veelal grijs gebied**

Op het gebied van taakverdeling volgen de vier gemeenten de wettelijke kaders waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor nieuwbouw en uitbreiding en schoolbesturen voor onderhoud. Om deze taak vorm te geven stellen de gemeenten verordeningen en IHP's op. In de onderzochte gemeenten is geen sprake van doordecentralisatie van verantwoordelijkheden van gemeenten naar schoolbesturen.

Renovatie wordt door gemeenten soms nog aangegeven als grijs gebied. Een duidelijk begrip van renovatie ontbreekt. Oegstgeest onderscheidt bijvoorbeeld drie niveaus van renovatie: vernieuwbouw, een upgrade en verduurzaming. Daarnaast is de verdeling van verantwoordelijkheden voor renovatie niet altijd helder. Bij de gemeenten waar de verantwoordelijkheid al duidelijker verdeeld is, lijkt het initiatief met name bij gemeenten te liggen. Gemeente Oegstgeest ziet renovatie bijvoorbeeld als haar verantwoordelijkheid en neemt ook schoolgebouwen met deze maatregel op in het IHP. De verdeling van investeringen in renovatie moet nog duidelijk worden.

### **Raad op verschillende momenten betrokken bij besluiten omtrent schoolgebouwen**

De raad wordt op verschillende momenten betrokken bij de besluitvorming. Ten eerste wordt het IHP voorgelegd aan de raad en moet zij hiermee akkoord gaan. Verder worden bouwvoorstellen voorgelegd aan de raad, geeft ze akkoord op een definitief voorstel en keurt ze een budgetaanvraag goed. Daarnaast keurt de raad in de meeste gemeenten de programmabegroting goed waarin de kredietaanvraag afkomstig uit het IHP wordt opgenomen. In Leidschendam-Voorburg wordt het IHP door het college vastgesteld en ter informatie aan de raad gestuurd. Ook worden eventuele andere stukken ter goedkeuring of kennisgeving aan de raad voorgelegd.

### **Ervaring rond samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten overwegend positief**

Over het algemeen wordt door gemeenten een positief beeld geschetst van de samenwerking met schoolbesturen. Schoolbesturen dragen bijvoorbeeld actief bij aan het opstellen van IHP's

---

<sup>19</sup> De gevolgen worden toegelicht in paragraaf 3.5.

<sup>20</sup> <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen>

<sup>21</sup> <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/investeren-in-het-schoolgebouw-wat-mag-wel-en-wat-mag-niet>

en de prioritering van schoolgebouwen wordt met schoolbesturen afgestemd. Daarnaast worden open gesprekken gevoerd wanneer problemen of vertragingen optreden.

Het beeld van schoolbesturen over de samenwerking met gemeenten is ook overwegend positief, maar meer wisselend. Het beeld is dat zij goed worden meegenomen in het opstellen van het IHP en de te nemen besluiten. Wel geven schoolbesturen twee aspecten aan die van negatieve invloed zijn op de samenwerking. Vanwege beperkte financiële ruimte kunnen gemeenten zich niet altijd committeren aan plannen. Hierdoor wordt de gezamenlijke planvorming verhinderd. Een andere belemmerende factor die door zowel schoolbesturen als gemeenten wordt genoemd is de beperkte ambtelijke capaciteit. Dit lijkt met name te spelen in de gemeenten Wassenaar en Voorschoten, waar de werkorganisatie Duivenvoorde die verantwoordelijk is voor de schoolgebouwen in beide gemeenten wordt ontbonden. Het huidige personeel met betrekking tot de schoolgebouwen voor beide gemeenten bestaat uit één persoon. Dit kan ertoe leiden dat processen lang duren. Het aantal medewerkers op het totale programma van onderwijs is voor de twee gemeenten recent uitgebreid, waarmee het totaal aantal werknemers op dit domein uitkomt op vier personen en een ondersteuner. Het is nog niet duidelijk of dit de capaciteitsproblemen volledig heeft verholpen.

#### **Grote schoolbesturen kennen voordelen ten opzichte van kleine schoolbesturen**

De grotere schoolbesturen kennen een aantal voordelen ten opzichte van kleinere schoolbesturen. Ten eerste hebben grotere schoolbesturen vaak iemand in dienst of huren zij iemand in die op de hoogte is van wetgeving en zich focust op schoolgebouwen. Kleine schoolbesturen hebben hiervoor minder middelen en missen soms de kennis. Ten tweede kunnen grotere schoolbesturen schuiven in onderhoudsbudgetten tussen schoolgebouwen zodat hier efficiëntere keuzes kunnen worden gemaakt. Hierdoor lijkt het alsof grote schoolbesturen enkele voordelen kennen ten opzichte van kleine schoolbesturen.

### **3.3 Beleidsambities**

#### **Ambitieniveaus binnenklimaat en duurzaamheid volgen wettelijke kaders**

Bij nieuwbouw worden op het gebied van duurzaamheid en binnenklimaat wettelijke kaders gevolgd en kijken gemeenten naar de eisen omtrent Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en Frisse Scholen klasse B. Een aantal gemeenten geeft aan verder te kijken naar mogelijkheden voor bijvoorbeeld (volledig) Energieneutrale Gebouwen (ENG) bij nieuwbouw. Echter, de financiële middelen hiervoor zijn doorgaans beperkt. In het kader hiervan heeft Leidschendam-Voorburg tot 2050 extra budget gereserveerd.

De aspecten duurzaamheid en binnenklimaat worden daarnaast betrokken bij renovatie. Zoals eerder vermeld ontbreekt een duidelijk begrip van renovatie. Onder renovatie kunnen rigoureuze maatregelen worden verstaan maar ook laagdrempelige maatregelen. De mate waarin maatregelen op het gebied van duurzaamheid en het binnenklimaat gerealiseerd kunnen worden zullen hierdoor verschillen.

Voor bestaande schoolgebouwen zijn binnen de gemeenten over het algemeen geen duidelijke korte termijn ambities voor duurzaamheid. Wel zijn er landelijke ambities vanuit de rijksoverheid voor de lange termijn zoals aardgasvrij en CO<sub>2</sub>-neutraal. Aanvullend kunnen er gemeentelijke ambities van toepassing zijn. Zo streeft de gemeente Wassenaar naar CO<sub>2</sub>-neutraliteit in 2040. In paragraaf 3.4 wordt verder ingegaan op de acties die bij bestaande schoolgebouwen worden genomen.

### **3.4 Planvorming**

#### **Concrete planvorming opgesteld in IHP**

In alle vier de gemeenten is een IHP vastgesteld; in Wassenaar en Voorschoten voor het eerst in 2019 en 2020. In Oegstgeest is het IHP opgesteld in 2021 en in Leidschendam-Voorburg zijn voor het primair en voortgezet onderwijs IHP's opgesteld in 2019 en 2017, respectievelijk. In Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg was eerder al een IHP opgesteld, respectievelijk in 2012 en 2011.

Bij de meest recente IHP's zijn verbeteringen doorgevoerd. Oegstgeest geeft bijvoorbeeld aan dat het IHP richtinggeverder is doordat de gemeente nu reserveringen voor investeringen doorvoert in de programmabegroting. De IHP's hebben doorgaans een looptijd van vier jaar met een doorkijk voor ongeveer 12 jaar erna en sluiten hiermee aan op de aangekondigde wetgeving die het opstellen van IHP's verplicht gaat stellen.<sup>22</sup>

#### **Gemeente verkrijgt inzicht in staat van schoolgebouwen tijdens opstellen van IHP**

Elke gemeente voert een schouw of een 'quick-scan' uit om een beeld te krijgen van bijvoorbeeld de bouwtechnische staat, de functionele staat, de energetische kwaliteit en/of het binnenklimaat. Bij een schouw wordt dit objectief in beeld gebracht en bij een quick-scan deels subjectief op basis van enquêtes en vragenlijsten. Daarnaast nemen gemeenten ook de inhoud van meerjarenonderhoudsplannen mee bij het bepalen van de staat.

Op basis van deze aspecten ontstaat een beeld van de staat van schoolgebouwen, al ontbreekt hierbij veelal een relatie met een gekozen standaard of (toekomstige) ambities in het kader van het Klimaatakkoord zoals aardgasvrij in 2050 en doelstellingen omtrent de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030. Hierdoor kunnen gebouwen wel met elkaar vergeleken worden, maar is niet duidelijk van welk deel van de schoolgebouwen de staat naar wens is.

Op basis van het inzicht wordt een selectie van schoolgebouwen gemaakt die in aanmerking komt voor nieuwbouw, renovatie of uitbreiding. In Oegstgeest bestaat tevens de optie om gebouwen te verduurzamen. Deze selectie en andere inzichten zoals ruimtelijke ontwikkelingen en leerlingenprognoses worden opgenomen in de IHP's, waarna de IHP's worden besproken met schoolbesturen. Alle gesproken schoolbesturen zijn met de uiteindelijke IHP's akkoord gegaan.

#### **Bouwtechnische staat, functionele staat en ruimtevraag belangrijke redenen voor maatregelen**

Bij elke gemeente bevat het IHP een selectie van schoolgebouwen waarbij in de komende vier tot twaalf jaar maatregelen genomen moeten worden. Op basis van gesprekken met schoolbesturen kan worden gesteld dat zij zich grotendeels kunnen vinden in deze prioritering. De belangrijkste criteria om schoolgebouwen in het IHP op te nemen zijn de mate van veroudering op het gebied van de bouwtechnische staat en de functionele staat. Hiernaast speelt ook ruimtevraag een belangrijke rol. Deze wordt in kaart gebracht door leerlingenprognoses en het bekijken van de spreiding van het aanbod. Een ruimtetekort kan leiden tot een uitbreiding met een aantal lokalen of tot renovatie of nieuwbouw.

Het verschilt per gemeente hoe deze drie factoren worden meegenomen en welke rol ze krijgen. Zo stelt het IHP van de gemeente Wassenaar voor om eerst ruimtetekorten op te lossen en vervolgens functionele en/of bouwtechnische knelpunten. Het is echter niet in elk IHP duidelijk hoe de prioritering op basis van de drie eerdergenoemde factoren plaatsvindt.

Factoren als duurzaamheid en binnenklimaat worden tijdens een schouw of een quick-scan wel meegenomen maar zijn niet leidend in de keuze om bij een bepaalde school maatregelen te nemen. De bouwtechnische staat en ruimtebehoefte lijken belangrijker in de prioritering van schoolgebouwen.

#### **Meerjarenonderhoudsplannen kennen doorgaans een looptijd van 20 jaar**

De schoolbesturen zijn verplicht voor het onderhoud van de gebouwen en stellen hiervoor meerjarenonderhoudsplannen op. De looptijd van deze plannen is doorgaans 20 jaar. Maatregelen variëren van groot onderhoud, bijvoorbeeld het vervangen van kozijnen of dakbedekking, tot kleinere maatregelen zoals keuringen van installaties en onderhoud aan noodverlichting. Naast meerjarenonderhoudsplannen laten sommige schoolbesturen ook aanvullende analyses uitvoeren omtrent de kwaliteit van de schoolgebouwen.

---

<sup>22</sup> Ministerie van OCW, 9 juli 2020. Beleidsreactie onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistraject voor de Europese School Bergen.

### **Probleem van split-incentives wordt herkend**

De gescheiden geldstromen voor het onderwijsvastgoed kunnen in theorie tot suboptimale investeringen leiden en bemoeilijken het sturen op total cost of ownership.<sup>23</sup> Een voorbeeld hiervan is dat schoolbesturen weinig onderhoud uitvoeren om mogelijk eerder voor nieuwbouw of renovatie in aanmerking te kunnen komen. Dit mechanisme wordt herkend maar praktijkvoorbeelden zijn schaars en gemeenten hebben niet het gevoel dat onderhoud als drukmiddel wordt gebruikt.

Wel komt het voor dat schoolbesturen het onderhoud afschalen wanneer een school in het IHP staat opgenomen. Wanneer deze plannen vertraging oplopen kan het voorkomen dat het onderhoud voor een schoolgebouw wordt beperkt en de gemeente nieuwbouw of renovatie uitstelt. De gemeenten geven aan dat deze situaties voorkomen maar dat schoolbesturen goed op de hoogte zijn in dit geval. Ook schoolbesturen herkennen dit en geven aan dat het lastig kan zijn om onderhoud goed te plannen in dit soort situaties. Soms moeten maatregelen genomen worden die schoolbesturen zien als desinvesteringen in een oud gebouw.

### **3.5 Duurzaamheid, binnenklimaat, stedenbouw, toegankelijkheid en monumentenbeleid**

#### **Maatregelen in duurzaamheid en binnenklimaat blijven achter bij bestaande schoolgebouwen**

Ingrijpende duurzaamheidsmaatregelen worden genomen bij nieuwbouw en ingrijpende renovatie. Over het algemeen ziet de gemeente geen verplichting om maatregelen te nemen bij bestaande schoolgebouwen op het gebied van duurzaamheid en binnenklimaat, omdat gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor adequate huisvesting. In de bestaande schoolgebouwen leggen gemeenten de verantwoordelijkheid voor duurzaamheid en binnenklimaat veelal bij de schoolbesturen. Schoolbesturen mogen investeringen doen ten behoeve van binnenklimaat en duurzaamheid maar lijken hiertoe niet verplicht. Dit leidt tot onduidelijkheid rond verantwoordelijkheden.

In de praktijk komt het wel voor dat gemeenten investeren in zonnepanelen. In het verleden heeft een aantal gemeenten deze maatregel genomen. Zo bood de gemeente Wassenaar financiële ondersteuning in het kader van hun klimaatprogramma in 2015-2018 in bijkomende kosten voor het plaatsen van zonnepanelen. Ook Leidschendam-Voorburg geeft in het IHP aan dat in de periode 2010 tot en met 2014 bij 19 schoolgebouwen zonnepanelen zijn geplaatst.

Voor de toekomst is er niet bij elke gemeente sprake van concrete planvorming. Concrete maatregelen moeten op termijn nog in beeld worden gebracht. Zo onderzoekt de gemeente Wassenaar de mogelijkheden om bestaande schoolgebouwen die niet in het IHP zijn opgenomen te verduurzamen. Hiervoor gaat de gemeente nog in overleg met schoolbesturen. In de gemeente Oegstgeest is de planvorming rond verduurzaming van bestaande schoolgebouwen meer concreet. Schoolgebouwen die in aanmerking komen voor verduurzamingsmaatregelen zijn opgenomen in het IHP. In Leidschendam-Voorburg wordt rekening gehouden met toekomstig budget om bestaande schoolgebouwen CO<sub>2</sub>-neutraal te maken die tot 2050 niet in aanmerking komen voor renovatie of nieuwbouw.

Schoolbesturen nemen veelal laagdrempelige maatregelen in het kader van de wet Milieubeheer. Schoolgebouwen met een energieverbruik groter dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m<sup>3</sup> aardgas per jaar zijn verplicht om maatregelen van de erkende maatregelenlijst te nemen. Hieronder valt bijvoorbeeld de installatie van LED verlichting.

#### **Ad hoc beleid voor toegankelijkheid**

Voor nieuwbouw bestaan er eisen voor toegankelijkheid in het Bouwbesluit. Over het algemeen wordt toegankelijkheid als verantwoordelijkheid van schoolbesturen gezien omdat het gaat om een aanpassing van het gebouw. Hierbij lijkt het niet logisch om maatregelen te nemen voordat problemen optreden gezien de keuzevrijheid van schoolgebouwen. In enkele gevallen kunnen maatregelen voor toegankelijkheid ingrijpend zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het

---

<sup>23</sup> De total cost of ownership is het totaalbedrag aan kosten voor de aanschaf en het bezit van een product gedurende de gehele levensduur.



installeren van een lift in een gebouw met alleen trappen. Er zijn geen knelpunten bekend bij gemeenten en schoolbesturen.

#### **Monumentale status maakt bouwprojecten meer complex**

De status van onderwijsgebouwen als gemeentelijk, provinciaal of rijksmonument maakt het nemen van maatregelen meer complex. Allereerst kan bij het einde van de levensduur van het gebouw vaak niet zonder meer nieuwbouw plaatsvinden, omdat monumenten aan de buitenkant vaak beschermd zijn. Renovaties zijn mogelijk mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden zoals bijvoorbeeld het onveranderd laten van het vooraanzicht. Daarnaast vindt bij het renoveren van monumenten meer coördinatie plaats omdat monumentorganisaties betrokken moeten worden. Als gevolg komt vertraging bij het renoveren van monumentale panden relatief vaker voor.

#### **Ruimtelijke aspecten complicerende factor**

De vier gemeenten zijn dichtbevolkt en grenzen dicht aan elkaar en aan andere gemeenten zoals de steden Leiden en Den Haag. De dichtbevolktheid zorgt ervoor dat er weinig ruimte is voor nieuwe locaties van schoolgebouwen. Hierdoor worden schoolgebouwen veelal op dezelfde plek teruggebouwd. Bij vervangende nieuwbouw moet in de regel een oplossing voor tijdelijke huisvesting gevonden worden. De beperkte ruimte is hierdoor een complicerende factor voor het realiseren van schoolgebouwen in de vier gemeenten.

## 4 Financieel

In dit hoofdstuk wordt het financiële beeld voor de vier gemeenten geschetst tegen de achtergrond van de opgaven voor schoolgebouwen. Allereerst wordt ingegaan op de (beoogde) investeringen voor gemeenten, waarbij aandacht wordt besteed aan de gehanteerde bekostigingssystematiek. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële opgaven voor schoolbesturen aan de hand van de meerjarenonderhoudsplannen.

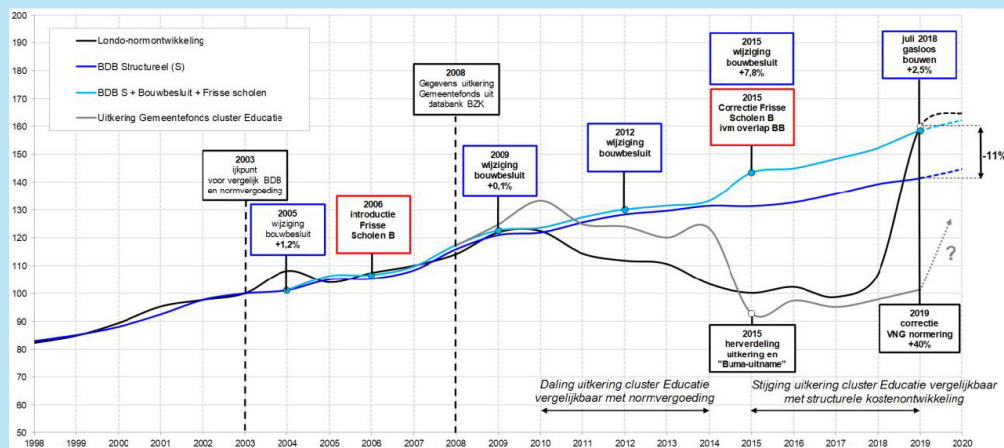
### 4.1 Investerings door gemeente

#### Gemeenten maken gebruik van VNG-normbedragen als basis voor raming van investering

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.

#### VNG-normbedragen in verhouding tot bouwkosten

In een eerder onderzoek van Arcadis is de ontwikkeling van de geldstroom die gemeenten tot beschikking hebben voor schoolgebouwen afgezet tegen de ontwikkeling van de VNG normbedragen (Londo-norm). Daarnaast is de ontwikkeling van de geldstroom ook afgezet tegen de kostenontwikkelingen volgens BDB<sup>24</sup> voor zowel structurele ontwikkelingen als ontwikkelingen in wettelijke eisen, zoals het Bouwbesluit en het Programma van Eisen Frisse Scholen. Hieruit blijkt dat de kosten van scholenbouw vanaf 2008 als gevolg van bouwkostenontwikkeling en aanpassingen in het bouwbesluit met 35% zijn gestegen, terwijl de bekostiging van gemeenten met 7% is gedaald.



Bron: Arcadis (2020). VNG expertiseteam onderwijshuisvesting

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

<sup>24</sup> BDB is een kenniscentrum op het gebied van bouw(kosten)data.

prijzontwikkelingen in de markt door de jaren heen niet goed heeft gevolgd.<sup>25</sup> Daarnaast stelt de VNG dat een ophoging van de normbedragen met een additionele 10% noodzakelijk is in verband met Bouwbesluit-eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) die vanaf 1 januari 2021 gelden.

Het algemene beeld is dat de normbedragen die de VNG vaststelt ontoereikend zijn voor het realiseren van schoolgebouwen, ook na deze verhogingen. De normbedragen gaan uit van uitsluitend de bouwkosten van een sober maar doelmatig gebouw, waarbij geen rekening wordt gehouden met kostenverhogende factoren. Hierbij kan gedacht worden aan kosten die gemeoid zijn met de voorbereiding, tijdelijke huisvesting en verhuizing. Daarnaast houden de normbedragen geen rekening met aanvullende eisen vanuit de gemeente, zoals stedenbouwkundige-, architectonische- of welstandeisen.<sup>26</sup> Ook geven gemeenten aan dat kosten hoger zijn bij monumenten. Daarnaast moet veelal binnenstedelijk gebouwd worden, wat kostenverhogend werkt.

Naast de bouwkosten bij nieuwbouw- of renovatieprojecten zijn ook overige kosten van belang voor gemeenten. Zo investeren gemeenten in de eerste inrichting van schoolgebouwen en in het herstel van constructiefouten. Hiervoor kunnen schoolbesturen volgens de verordening een aanvraag indienen.

### **Gemeenten Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg hanteren meer realistische uitgangspunten voor investeringsramingen IHP**

#### *VNG-normbedragen vormen de basis in Wassenaar en Voorschoten*

In de gemeente Wassenaar en Voorschoten vormen de VNG-normbedragen de basis en wordt dus geen rekening gehouden met aanvullende kosten. Een aandachtspunt hier is dat de gemeente Voorschoten nog niet de meest recente normbedragen uit 2021 heeft opgenomen in de verordening. In de gemeente Voorschoten komen de normbedragen in de verordening overeen met de normbedragen die golden in 2014<sup>27</sup>. Deze bedragen houden, naast de eerdergenoemde aanvullende kosten, geen rekening met het Bouwbesluit 2015, de aanvullende Bouwbesluit-eisen omtrent Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en het Programma van Eisen Frisse Scholen klasse B.

In de gemeente Voorschoten is tevens het besluit genomen om investeringen uit het IHP gehalveerd op te nemen in de programmabegroting. Het beeld van de gemeente is dat schoolgebouwen tegen deze investeringen kunnen worden gerealiseerd door innovatieve bouwwijzen zoals prefab. Het realiseren van deze plannen lijkt in de praktijk echter hoogst onwaarschijnlijk gegeven de stijgende bouwkosten.

De gemeente Wassenaar hanteert meer recente normbedragen uit 2020. Het verzoek ligt momenteel bij de raad om deze normbedragen te verhogen met 10% voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en de wijziging op te nemen in de verordening. Ook de gemeente Voorschoten geeft aan dit jaar een gewijzigde huisvestingsverordening aan de raad voor te leggen waarin de benodigde ophogingen en normen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) zijn opgenomen.

#### *Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg houden bij VNGnormbedragen rekening met aanvullende kosten*

De gemeenten Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg houden wel rekening met aanvullende kosten ten opzichte van de VNG-normbedragen. Oegstgeest doet dit door een suppletie van € 420/m<sup>2</sup> te hanteren, wat neerkomt op een opslag van ongeveer 18% ten opzichte van de VNG-normbedragen uit 2021. Leidschendam-Voorburg hanteert een opslag van ongeveer 24% op basis van referentieprojecten. Deze referentieprojecten zijn inclusief BENG. Het beeld van de gemeente is dat de totale programmabegroting voldoende middelen bevat om BENG bij de

---

<sup>25</sup> <https://vng.nl/nieuws/vng-verhoog-normbedragen-onderwijshuisvesting-met-40>.

<sup>26</sup> Arcadis (2020). VNG expertiseteam onderwijshuisvesting.

<sup>27</sup> Op basis van gesprekken blijkt dat in de programmabegroting wel al rekening is gehouden met de meest recente normbedragen (2021).

geplande schoolgebouwen te realiseren. Daarnaast indexeren beide gemeenten de investeringen elk jaar op basis van de VNG-indexeringssystematiek.

De budgetteringswijze van een tweetal onderzochte gemeenten brengt aanzienlijke risico's met zich mee. Door de lage inschatting van investeringen ligt het voor de hand dat deze gemeenten bij uitvoering van plannen tegen budgettaire knelpunten aanlopen. Mogelijke gevolgen hiervan zijn het niet halen van een planning in het IHP en aanpassing van het ambitieniveau in de realisatiefase van het vastgoed.

#### **Investeringen nemen voor alle gemeenten in komende vijf jaar toe**

In figuur 4.1 worden de investeringen voor de perioden 2016-2020 en 2021-2025 weergegeven. Hierbij gaat om de investeringen in uitbreiding, (vervangende) nieuwbouw en eventuele renovatie.<sup>28</sup> Aanvullende kosten zoals eerste inrichting en voorbereidingskosten en blijven veelal hier buiten beschouwing<sup>29</sup>. De investeringsopgave voor Leidschendam-Voorburg is groter ten opzichte van andere gemeenten omdat deze gemeente de helft van het totaalaantal schoolgebouwen in de vier gemeenten bevat.

Opvallend is dat in alle gemeenten de investeringen in de periode 2021-2025 hoger liggen dan in de afgelopen vijf jaar. Bij alle gemeenten betreft de opgave meer schoolgebouwen. Daarnaast ging het in de afgelopen jaren veelal om uitbreiding, terwijl in de komende jaren meer nieuwbouw wordt uitgevoerd. In Oegstgeest staan de komende vijf jaar drie schoolgebouwen op de planning en worden meer ingrijpende maatregelen genomen. De nieuwbouw van één schoolgebouw in het speciaal voortgezet onderwijs bedraagt hier € 22 miljoen, wat meer dan de helft is van de totale opgave voor de gemeente de komende vijf jaar. Ook in Leidschendam-Voorburg worden bij meer scholen maatregelen genomen. Bovendien betreft dit een aantal schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs (VO) die relatief grote investeringen vergen.

Volgens de gemeente Oegstgeest komt de toename van de opgave met name door het opstellen van het meest recente IHP. De gemeente kijkt sindsdien anders aan tegen haar verantwoordelijkheid voor schoolgebouwen en bekijkt niet langer alleen de bouwtechnische staat maar ook aspecten als functionaliteit. Daarnaast geven de gemeenten aan dat bouwkosten stijgen door aanvullende eisen zoals Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en het Programma van Eisen Frisse Scholen klasse B. Daarnaast stijgen bouwkosten in het algemeen door zowel stijgende loon- als materiaalkosten.<sup>30</sup>

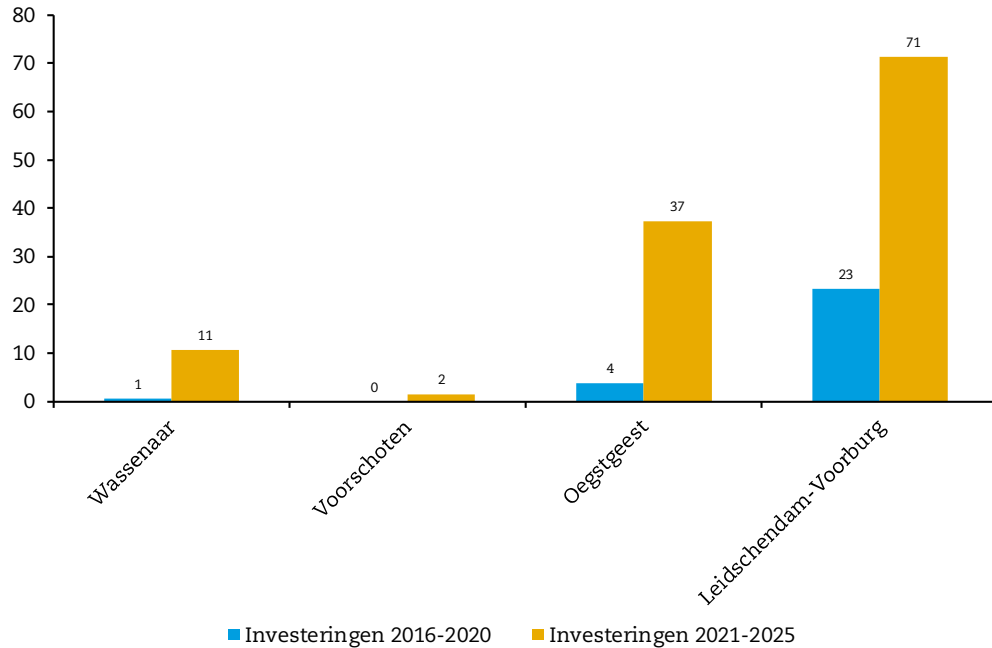
---

<sup>28</sup> In Oegstgeest gaat het ter aanvulling ook om verduurzaming van schoolgebouwen.

<sup>29</sup> Leidschendam-Voorburg geeft aan dat de kosten inclusief eerste inrichting en voorbereiding zijn.

<sup>30</sup> EIB (2019). 'Bouwkosten, -prijzen en winstgevendheid.'

**Figuur 4.1** Investerings in uitbreiding, (vervangende) nieuwbouw en renovatie in de periode 2016-2025, miljoen euro<sup>31</sup>



Bron: Gemeenten WVOLV, bewerking EIB

#### Gemeenten denken op lange termijn de inkomsten vanuit Gemeentefonds voor schoolgebouwen uit te geven

Gemeenten financieren de investeringen voor schoolgebouwen voornamelijk via leningen<sup>32</sup>, waarover zij rente betalen. Dit afhankelijk van de liquiditeit van gemeenten. Gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorschoten geven aan op dit moment voldoende liquiditeit te hebben. De investeringen in schoolgebouwen worden jaarlijks afgeschreven, veelal over een termijn van 40 jaar. De afschrijvingskosten en rentelasten vormen gezamenlijk de jaarlijkse kapitaallasten. Daarnaast hebben gemeenten jaarlijkse kosten voor schoolgebouwen in de vorm van belastingen, verzekeringen en eventuele huur van sportvelden. De jaarlijkse lasten ten behoeve van schoolgebouwen verschillen per gemeente, waarbij de lasten toenemen met de investeringen en ambities van de vier gemeenten.

<sup>31</sup> In totaal bevat de gemeente Wassenaar 10 schoolgebouwen, Voorschoten 8 schoolgebouwen, Oegstgeest 15 schoolgebouwen en Leidschendam-Voorburg 30 schoolgebouwen.

<sup>32</sup> Gemeente Leidschendam-Voorburg geeft aan geen separate leningen aan te gaan voor specifieke investeringen maar te werken met totaal financiering. Of een lening wordt aangegaan hangt af van de liquiditeitsbehoefte en -positie.

## Financieringsstromen schoolgebouwen

### *Gemeenten*

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 sub-cluster huisvesting, waarin genormeerde bedragen voor schoolgebouwen worden toegekend, voornamelijk op basis van het aantal jongeren in de gemeente en het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. 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 schoolgebouwen.

### *Schoolbesturen*

Onderwijskosten die onder de verantwoordelijkheid vallen van schoolbesturen worden bekostigd vanuit een lumpsum vergoeding (reguliere bekostiging) afkomstig van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). Onder deze taken vallen zowel het onderwijs zelf als de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met schoolgebouwen. De lumpsum vergoeding bestaat uit een deel voor personeel en een deel voor materiële instandhouding (MI-vergoeding). De vergoeding voor de materiële instandhouding is bestemd voor schoolgebouwen. Deze vergoeding is gebaseerd op het aantal leerlingen en houdt geen rekening met de staat van schoolgebouwen of het bouwjaar. Schoolbesturen met een nieuw gebouw ontvangen van het ministerie dientengevolge dezelfde vergoeding als schoolbesturen met slechte panden.

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.

## Concurrentie van budget door andere opgaven

De vier gemeenten nemen doorgaans de investeringsramingen rond schoolgebouwen op voor de eerstvolgende vier jaar in de programmabegroting. Uit gesprekken blijkt dat bij de gemeente Voorschoten vooralsnog niet alle investeringen zijn opgenomen in de programmabegroting. Dit vormt een risico voor de financiële dekking.

Naast schoolgebouwen zijn gemeenten verantwoordelijk voor opgaven in allerlei domeinen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeenten grote opgaven kennen in het sociale domein, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg. De gemeenten kennen bestedingsvrijheid en beslissen daarom zelf hoe budgetten besteed worden. Ook kan ervoor gekozen worden om te schuiven met budgetten. De mate waarin dit plaatsvindt is onder andere afhankelijk van de prioriteit die wordt gesteld aan onderwijs binnen de gemeenten en aan de prioriteit van 'concurrerende opgaven'. Gemeente Oegstgeest geeft aan soms geen andere mogelijkheid te zien dan te schuiven met budgetten, bijvoorbeeld bij de keuze tussen het sluiten van een bibliotheek en het vernieuwen van een school. Ook in Voorschoten is dit voorgekomen in verband met problemen bij het riool.

Naast het pakket aan verantwoordelijkheden speelt ook de financiële positie van de gemeente een grote rol bij het investeren in schoolgebouwen. Zo stond de gemeente Voorschoten in 2017 onder financieel toezicht bij de provincie. Daarnaast kent de gemeente een tekort van € 1,5 miljoen in het sociale domein. De leencapaciteit van de gemeente is mede hierdoor beperkt. De plannen in het IHP staan hiermee onder druk, doordat de financiële ruimte beperkt is. Daarnaast zijn niet alle bedragen opgenomen in de programmabegroting en zijn investeringen gehalveerd opgenomen.

## Monumentale status gaat gepaard met hogere investeringen

Bij gebouwen met een monumentale status gelden restricties rond vernieuwing en renovaties. Bepaalde onderdelen moeten bewaard blijven waardoor bepaalde maatregelen niet mogelijk

zijn. Bij nieuwbouw zal bijvoorbeeld een deel van het schoolgebouw intact moeten blijven. De bouwprojecten van monumentale gebouwen zijn complexer en vaak ook duurder. Het vergt meer onderzoek om tot een ontwerp te komen en vergt meer coördinatie. De gemeente Wassenaar kent relatief veel schoolgebouwen met een monumentale status en door het hanteren van VNG-normbedragen wordt vooraf geen rekening gehouden met hogere investeringen.

## 4.2 Investerings schoolbesturen

### Schoolbesturen investeren in onderhoud

Schoolbesturen voeren een schouw uit en op basis hiervan wordt een meerjaren-onderhoudsplan opgesteld. Deze bevat de investeringen in onderhoud voor een periode van doorgaans 20 jaar. Schoolbesturen geven daarbij aan rekening te houden met het IHP door onderhoud af te schalen wanneer een school in aanmerking komt voor vernieuwing. Dit is echter niet altijd zichtbaar in de meerjarenonderhoudsplannen. Daarnaast lijken schoolbesturen verschillend om te gaan met de indexatie van onderhoudskosten. Deze variëren tussen 0 en 2,5%.

Op basis van de meerjarenonderhoudsplannen die voorhanden zijn liggen de gemiddelde investeringen voor onderhoud voor Voorschoten en Leidschendam-Voorburg op gemiddeld € 32/m<sup>2</sup> per jaar. Voor Oegstgeest liggen deze investeringen hoger, namelijk op € 45/m<sup>2</sup> per jaar. Bij grotere schoolgebouwen lijken de investeringen per vierkante meter relatief lager te liggen dan in kleine schoolgebouwen. Dit kan duiden op schaalvoordelen.

Er lijkt niet altijd een relatie te bestaan tussen de totale onderhoudskosten per vierkante meter en de leeftijd van gebouwen. Op specifieke onderdelen is deze relatie soms wel zichtbaar. Zo lijken de onderhoudskosten van installaties in relatief jonge gebouwen doorgaans hoger te liggen dan in verouderde gebouwen.

Tot slot lijken de investeringen voor het onderhoud op bepaalde gebieden hoger te liggen bij monumenten. Het gaat hierbij met name om het reguliere onderhoud en schilderwerk van het exterieur. Ter compensatie bestaan er wel subsidieregelingen waar schoolbesturen die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van schoolgebouwen met een monumentale status. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de 'Subsidieregeling instandhouding rijksmonumenten' (SIM).

### Budget voor onderhoud net voldoende voor instandhouding

Schoolbesturen ontvangen een lumpsumvergoeding voor het onderhoud van schoolgebouwen. Zij geven aan dat dit (net) voldoende is voor het uitvoeren van hun wettelijke taak: instandhouding van het pand. Een aantal schoolbesturen geeft aan een deel van het personele deel uit de lumpsum te gebruiken voor materiële instandhouding. Dit beeld wordt ondersteund door een onderzoek van de Algemene Rekenkamer waaruit duidelijk wordt dat schoolbesturen al jaren meer uitgeven aan materiële instandhouding dan in de lumpsum versleuteld zit.<sup>33</sup> Hierbij komt dat schoolbesturen aangeven dat hun ambitieniveau laag is: huisvesting is een ondersteunend middel van onderwijs en geen doel op zich. Door de beperkte budgetten is het lastig om aanvullende maatregelen te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid.<sup>34</sup>

### Combineren van budgetten nog weinig toegepast

Zowel schoolbesturen als gemeenten geven aan dat meebetalen aan nieuwbouw of renovatie door schoolbesturen nog weinig wordt toegepast. In de praktijk blijkt het lastig om te bepalen hoeveel schoolbesturen besparen op onderhoud en exploitatie na nieuwbouw of renovatie. Bij nieuwe installaties kunnen de onderhoudskosten bijvoorbeeld stijgen en van tevoren is niet altijd duidelijk hoe groot deze stijging is.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Algemene Rekenkamer, 2016. Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt.

<sup>34</sup> Een aantal schoolbesturen ontvangt wel inkomsten uit verhuur van delen van panden, bijgebouwen of het gebruik van een schoolplein aan andere instanties of verenigingen. Het budget dat hieruit beschikbaar komt is volgens schoolbesturen echter zeer beperkt en daarnaast staan hier kosten tegenover door bijvoorbeeld een toename van energieverbruik.

<sup>35</sup> EIB, 2020. Verkenning onderwijsvastgoed.

Ook kennen schoolbesturen in het primair onderwijs een investeringsverbod wat de mogelijkheden tot investeren beperkt. In Leidschendam-Voorburg is een keer meebetaald door een schoolbestuur. Hier ging het om een investering in een energiezuinige installatie, wat een zeer klein deel van de totale investering betrof. De gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest hebben wel in hun IHP's opgenomen dat onderzocht zal worden wat de mogelijkheden zijn om schoolbesturen mee te laten betalen aan renovatie. Dit zal in de komende jaren worden uitgewerkt.

#### **Investerings in binnenklimaat en duurzaamheid voor bestaande schoolgebouwen lastig te realiseren**

Zoals eerder toegelicht blijven maatregelen ten behoeve van het binnenklimaat en duurzaamheidsmaatregelen zoals dakisolatie en spouwmuurisolatie achter. Dit heeft te maken met het feit dat verantwoordelijkheden niet duidelijk verdeeld zijn. Volgens schoolbesturen is hun budget naar eigen zeggen niet toereikend om hier investeringen in te plegen.

In het kader van de corona-uitbraak is een landelijke subsidie voor binnenklimaat in schoolgebouwen gestart; de specifieke uitkering ventilatie in scholen (SUVIS). Hierbij bekostigt het rijk 30% van de investeringen. De gemeenten hebben geen verantwoordelijkheid en middelen om het overige deel bij te leggen. Hierdoor komt 70% van de kosten alsnog bij schoolbesturen te liggen. Schoolbesturen in Wassenaar spreken van bedragen van € 400.000 tot € 1 miljoen per school waarvan de investeringen moeilijk op te brengen zijn binnen de lumpsumfinanciering. Daarnaast kennen deze investeringen geen financiële baat. Als gevolg wordt er soms vanaf gezien.





---

## Referenties

---

Algemene Rekenkamer (2016). Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt.

Arcadis (2020). VNG expertiseteam onderwijshuisvesting.

EIB (2020). Verkenning onderwijsvastgoed.

EIB (2019). Bouwkosten, -prijzen en winstgevendheid.

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2017). Integraal Huisvestingsplan Voortgezet Onderwijs 2017-2026.

Gemeente Leidschendam-Voorburg. Monumentenlijst. Geraadpleegd op <https://www.lv.nl/monumentenlijst>

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2019). Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs 2019-2023.

Gemeente Oegstgeest (2021). Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2021-2037.

Gemeente Voorschoten (2019). Integraal huisvestingsplan Onderwijs 2019-2034.

Gemeente Voorschoten (2020). Kadernota 2021.

Gemeente Voorschoten (2015). Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Voorschoten.

Gemeente Wassenaar. Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Wassenaar. Geraadpleegd op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR369822>.

Gemeente Wassenaar (2019). Integraal Huisvestingsplan PO en VO 2019-2034.

HEVO (2018). Macrobenadering verduurzaming onderwijshuisvesting.

Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen (2020). Beeld van ventilatie op scholen in het funderend onderwijs in Nederland.

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

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

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

PO-raad (2019). Investeren in het schoolgebouw: wat mag wel en wat mag niet? Geraadpleegd op <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/investeren-in-het-schoolgebouw-wat-mag-wel-en-wat-mag-niet>

PO-raad (2013). Schoolbesturen per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor buitenonderhoud. Geraadpleegd op <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/schoolbesturen-per-1-januari-2015-verantwoordelijk-voor-buitenonderhoud>

PO-Raad (2021). Instrument Gemeentefonds uitkering onderwijshuisvesting 2021-2024 versie juni 2021. Geraadpleegd op <https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/toolboxen/schoolgebouwen/besteding-onderwijshuisvesting>

RVO (2021). Informatieplicht voor bedrijven en instellingen. Geraadpleegd op <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2018). VNG: verhoog normbedragen onderwijshuisvesting met 40%. Geraadpleegd op <https://vng.nl/nieuws/vng-verhoog-normbedragen-onderwijshuisvesting-met-40>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Wetgeving Passend Onderwijs. Geraadpleegd op <https://vng.nl/artikelen/wetgeving-passend-onderwijs>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2021). Normbedragen tot en met 2021. Geraadpleegd op <https://vng.nl/nieuws/update-model-verordening-voorzieningen-huisvesting-onderwijs>

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Subsidie instandhouding rijksmonumenten. Geraadpleegd op <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/subsidie-instandhouding-rijksmonumenten>.

## Geïnterviewde personen en schoolbesturen

### Geïnterviewde personen en schoolbesturen

Gemeente	Type gesprek	Persoon/schoolbestuur
Wassenaar	Wethouder Gemeente Schoolbesturen	Ritske Bloemendaal Leo Frissen Bloemcampschool (PO) SKOW (PO) Rijnlandslyceum (VO)
Voorschoten	Wethouder Gemeente Schoolbesturen	Erika Spil Leo Frissen OBS de VOS (PO) PCSV (PO) Panta Rhei (PO)
Oegstgeest	Wethouder Gemeente Schoolbesturen	Matthijs Huizing Jurjen Teuben en Ineke van Vliet De Kring (PO) OPOO (PO) Leo Kanner (SO en VSO) Teylingen College (VO)
Leidschendam- Voorburg	Wethouder Gemeente Schoolbesturen	Juliëtte Bouw, Samira Mohy el Dine en Cindy van Houts Frans Rutjes, Cindy van Houts en Pim Felix Panta Rhei (PO) Spinoza (VO) Montessori NV &R (PO)

Bron: EIB



## Bijlage A Wassenaar

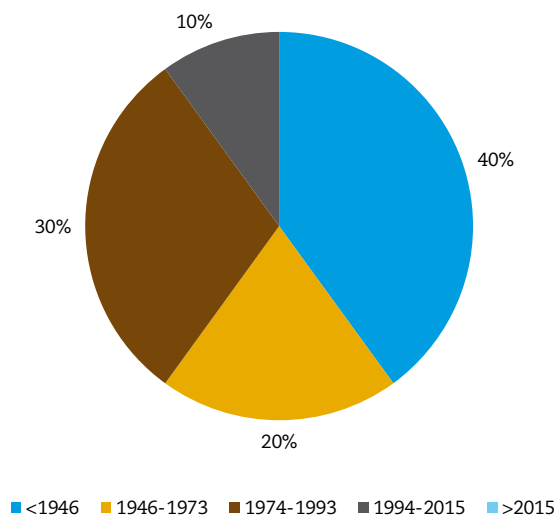
### A.1 De staat van de schoolgebouwen

Een aantal aspecten zijn van belang om te bepalen wat de algemene staat van het schoolgebouwen in gemeente Wassenaar is. Hieronder worden deze aspecten nader toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de bouwjaarklassen van de schoolgebouwen. Vervolgens wordt ingegaan op de functionele, bouwtechnische en energetische staat op basis van gegevens uit verschillende energiescans die de gemeente heeft laten uitvoeren voor de schoolgebouwen in de gemeente, aangevuld met de ervaringen van schoolbesturen en de gemeente Wassenaar.

#### Relatief veel verouderde schoolgebouwen met monumentale status

De gemeente Wassenaar telt acht basisschoolgebouwen en twee schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs.<sup>36</sup> De schoolgebouwen in de gemeente zijn relatief oud in termen van leeftijd. Ongeveer 40% van de schoolgebouwen is gebouwd in de vooroorlogse periode (< 1946) (figuur A.1). Deze relatief oude schoolgebouwen zijn kenmerkend voor de gemeente Wassenaar en kennen tevens allen een monumentale status.<sup>37</sup>

Figuur A.1 Verdeling schoolgebouwen gemeente Wassenaar naar bouwjaarklasse, procenten



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

<sup>36</sup> Hiernaast is ook een buitenlandse internationale school gevestigd in de gemeente. Het gaat hier om 'The American School of The Hague'. Daar deze niet door het rijk wordt bekostigd, maar met particuliere middelen, valt dit schoolgebouw buiten de scope van het onderzoek en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

<sup>37</sup> Het gaat hier om twee gemeentelijke monumenten in het primair onderwijs en twee rijksmonumenten in zowel het primair als voortgezet onderwijs.

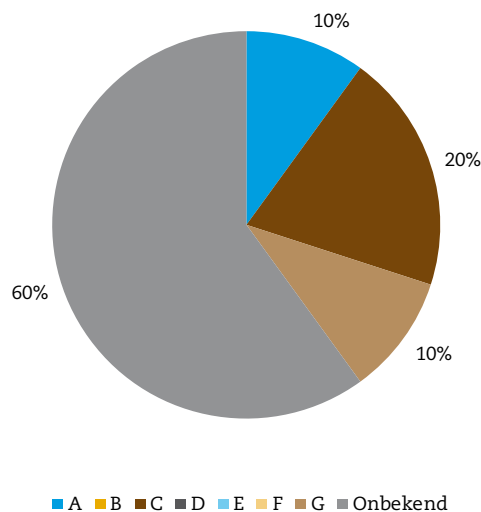
De gemiddelde leeftijd van de schoolgebouwen in de gemeente is 63 jaar. Bijna alle schoolgebouwen zijn door de jaren heen uitgebreid of (ingrijpend) gerenoveerd.<sup>38</sup>

#### Ruimte voor verbeteringen met betrekking tot energetische en bouwtechnische staat

De gemeente Wassenaar heeft in 2017 voor verschillende schoolgebouwen energiescans laten uitvoeren, waarbij onderzoek is verricht naar de verschillende energiebesparende maatregelen die per gebouw genomen kunnen worden. Zowel op basis van de gevoerde gesprekken met de gemeente en schoolbesturen als de energiescans kan worden gesteld dat er ruimte is voor (duurzame) verbeteringen met betrekking tot de bouwtechnische en energetische staat. Schoolbesturen geven hierbij wel aan dat de schoolgebouwen door de jaren heen doorgaans redelijk goed zijn onderhouden.

In de rapportages die rond de energiescans zijn uitgevoerd worden energielabels niet expliciet opgenomen. Op basis van de energielabeldatabase van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) blijkt dat geen van de schoolgebouwen in de gemeente een geregistreerd energielabel kent. Echter, uit de gevoerde gesprekken met schoolbesturen blijkt dat het energielabel voor een aantal schoolgebouwen bekend is, maar dat deze niet zijn afgemeld. Op basis van deze informatie kan worden gesteld dat ongeveer 10% van de schoolgebouwen een energielabel A heeft, 20% een energielabel C en 10% een energielabel G (figuur A.2). Voor het merendeel van de schoolgebouwen in het energielabel vooralsnog onbekend.

**Figuur A.2**    **Energielabelverdeling schoolgebouwen gemeente Wassenaar, procenten**



Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), bewerking EIB

Volgens de energiescans kan in de meeste gevallen meer dan 60% op energie worden bespaard wanneer relatief laagdrempelige maatregelen worden genomen zoals LED verlichting, zonnepanelen en andere maatregelen die efficiënt energieverbruik stimuleren.<sup>39</sup> Daarnaast zijn additionele besparingen mogelijk bij grootschalige verbouwingen door middel van isolatie-

<sup>38</sup> Op basis van voorhanden informatie kan geen onderscheid worden gemaakt in schoolgebouwen die zijn gerenoveerd dan wel uitgebreid. Daarbij worden deze zaken door de gemeenten veelal tegelijk opgepakt.

<sup>39</sup> Het gaat hierbij onder andere om besparingen op het gebruikersdeel door efficiënter gebruik van apparaten en verlichting.

maatregelen en technische installatiemaatregelen. Een aantal schoolbesturen geeft aan te zijn begonnen met het investeren in laagdrempelige verduurzamingsmaatregelen zoals LED verlichting, zonnepanelen of het optimaliseren van warmte-installaties. Daar grootschalige maatregelen het best kunnen worden genomen bij de uitvoer van grootschalige ingrepen in het gebouw, wordt hiermee voorsnog gewacht tot schoolgebouwen hiervoor in aanmerking komen of wanneer er sprake is van calamiteiten of een natuurlijk vervangmoment.

#### **Functionele staat voldoende om onderwijs te geven**

De functionele staat van de schoolgebouwen in de gemeente Wassenaar is voldoende om onderwijs in te geven. Wel geven schoolbesturen aan dat de functionele staat niet altijd in lijn is met hun wensen. Schoolbesturen geven daarbij aan dat de functionele staat van schoolgebouwen snel verjaart doordat het onderwijs zich regelmatig ontwikkelt. Hierdoor zal het weinig voorkomen dat de functionele behoeften van schoolbesturen volledig aansluiten op het schoolgebouw. Daar waar schoolgebouwen in de loop der tijd zijn uitgebreid of aangepast is functioneel wel meer mogelijk.

#### **Schoolgebouwen voldoen veelal niet aan Programma van Eisen Frisse Scholen B**

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat het binnenklimaat van de schoolgebouwen in Wassenaar veelal ondermaats is. Hiermee voldoen de schoolgebouwen bijna nooit aan het Programma van Eisen (PvE) Frisse Scholen B. Dit geldt vooral in de verouderde gebouwdelen waar onvoldoende mechanische (ventilatie)installaties aanwezig zijn om het binnenklimaat te regelen, maar ook in relatief nieuwe schoolgebouwen. In het verlengde hiervan blijkt uit de gevoerde gesprekken dat het realiseren van een optimaal binnenklimaat (o.a. luchtkwaliteit en temperatuur) in monumentale schoolgebouwen een lastige opgave is. Dit vereist ingrijpende maatregelen en daarnaast gelden er restricties met betrekking tot het restaureren of renoveren van panden met een monumentale status. Zo kunnen deze panden niet worden geïsoleerd zonder de karakteristieke gebouwonderdelen aan te passen of kunnen zonnepanelen niet worden geplaatst op schuine daken. De gebouwstatus werkt in deze gevallen belemmerend. Dit heeft implicaties voor het behalen van beoogde ambities op het gebied van het binnenklimaat voor deze panden.

#### **Schoolgebouwen gemeente Wassenaar verkeren in redelijke staat**

Het beeld onder de gemeente en schoolbesturen is dat schoolgebouwen in de gemeente in redelijke staat verkeert. Een aantal schoolgebouwen is door verjaring aan bouwtechnische en functionele vernieuwing toe, maar over het algemeen zijn de schoolgebouwen door de jaren heen redelijk goed onderhouden. Wel is er ruimte voor verbetering met betrekking tot het binnenklimaat en de energetische staat. Schoolbesturen nemen nu wel al vaak laagdrempelige maatregelen ten behoeve van de energetische staat. Op het gebied van het binnenklimaat is de staat echter ondermaats.

## **A.2 Beleid**

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op het beleid rond schoolgebouwen in de gemeente Wassenaar. Allereerst wordt ingegaan op de organisatie en samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en andere belanghebbenden. Vervolgens wordt ingegaan op de (implicaties van) ambities in de gemeente rond schoolgebouwen. Tot slot wordt ingegaan op planvorming, waarin de concretisering van het beleid omtrent schoolgebouwen aan de hand van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's) wordt beschreven. Hierbij komen ook overige lokale aspecten aan bod die van invloed zijn op het beleid.

### **A.2.1 Organisatie en samenwerking**

#### **Relatief veel eenpitters en kleine schoolbesturen**

De schoolgebouwen in gemeente Wassenaar vallen onder het bestuur van relatief veel eenpitters en kleine schoolbesturen, met name in het basisonderwijs (tabel A.1). De acht schoolgebouwen in het basisonderwijs zijn ondergebracht bij zes aparte schoolbesturen. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de opgave rond schoolgebouwen voor eenpitters lastig is. Deze type schoolbesturen beschikken veelal niet over de benodigde wettelijke of bouwtechnische kennis aangaande de schoolgebouwen. Zij maken hiervoor gebruik van



externe partijen. Dit beeld is anders onder de grotere schoolbesturen, die voornamelijk actief zijn in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs van de gemeente Wassenaar is er sprake van één eenpitter (Stichting Sint Adelbert College) en een relatief groot schoolbestuur (Stichting het Rijnlandslyceum). Het Rijnlandslyceum is daarbij verantwoordelijk voor acht onderwijsinstellingen in Wassenaar, Oegstgeest, Den Haag en Sassenheim.

**Tabel A.1 Verdeling aantal schoolgebouwen naar schoolbestuur, aantallen**

Schoolbestuur	Aantal schoolgebouwen in de gemeente Wassenaar	Aantal onderwijsinstellingen <sup>40</sup> in totaal
Stichting Katholiek Onderwijs Wassenaar (SKOW)	3 PO	3
Stichting Openbaar Onderwijs Wassenaar	1 PO	1
Vereniging Protestants Christelijk Onderwijs Wassenaar	1 PO	1
Vereniging Nutsschool Wassenaar	1 PO	1
Vereniging Montessorischool Wassenaar	1 PO	1
Stichting Kievitschool	1 PO	1
Stichting Sint Adelbert College	1 VO	1
Stichting het Rijnlands Lyceum	1 VO	8

Bron: Integraal Huisvestingsplan Wassenaar 2019-2034, bewerking EIB

#### Reorganisatie en gebrek aan ambtelijke krachten op het domein onderwijs

Het onderwijs in de gemeente Wassenaar valt onder de verantwoordelijkheid van de werkorganisatie Duivenvoorde (WODV). Dit is een samenwerkingsorganisatie tussen de gemeente Wassenaar en Voorschoten. De organisatie rond de WODV wordt opgeheven, waarna voor elke gemeente een aparte organisatie wordt opgericht. Op het gebied van schoolgebouwen is de organisatie tot op heden nog niet opgesplitst. Tot recent was de ambtelijke kracht zeer beperkt en bestond het personeel met betrekking tot onderwijshuisvesting voor beide gemeenten uit één persoon. Het aantal medewerkers op het gebied van onderwijs is voor de twee gemeenten recent uitgebreid, waarmee het totaal aantal werknemers op dit domein uitkomt op vier personen en een ondersteuner. Het is nog niet duidelijk of dit de capaciteitsproblemen volledig heeft verholpen.

#### Sobere invulling verordening onderwijshuisvesting leidend in huisvestingsbeleid Wassenaar

Leidend in de strategie en het (financiële) beleid omtrent schoolgebouwen in de gemeente Wassenaar is de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Wassenaar', waarin de regels van de Wet Primair Onderwijs zijn uitgewerkt. De voorzieningen die in de verordening zijn opgenomen zijn voor de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het gaat hierbij onder andere om nieuwbouw, uitbreiding, het (ver)plaatsen van noodlokalen, herstel van constructiefouten en herstel en vervanging in verband met schade aan het gebouw.<sup>41</sup> Alle

<sup>40</sup> Een onderwijsinstelling is een organisatie die onderwijs aan biedt. Eén onderwijsinstelling kan meerdere schoolgebouwen hebben.

<sup>41</sup> <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR369822>.

voorzieningen die niet zijn opgenomen in de verordening zijn voor de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Het betreft hier beheer<sup>42</sup>, onderhoud en exploitatie van schoolgebouwen.

De verordening kent een sobere invulling die uitgaat van een standaard schoolgebouw. Hierbij wordt geen rekening gehouden met gemeentelijke ambities op het gebied van duurzaamheid en binnenklimaat. De verordening houdt daarnaast geen rekening met additionele ruimtebehoeften voor het internationaal onderwijs.<sup>43</sup>

#### **Bepaalde verantwoordelijkheden rond schoolgebouwen nog niet vastgesteld**

Tot op heden is er geen wettelijke verplichting aangaande de verantwoordelijkheden en bekostiging van renovaties. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeenten en schoolbesturen onderling geen concrete afspraken hebben vastgesteld omtrent de verantwoordelijkheden van renovaties. Daarbij zijn deze verantwoordelijkheden niet vastgesteld in de verordening onderwijshuisvesting. Hetzelfde geldt voor zaken omtrent duurzaamheid en toegankelijkheid.

Het integraal huisvestingsplan (IHP) van de gemeente Wassenaar beschrijft wel dat de gemeente de ambitie heeft zorg te dragen voor de kosten van renovatie en dat de keuze tussen nieuwbouw en renovatie gezamenlijk met schoolbesturen wordt gezien. Dit beeld wordt ondersteund in de gevoerde gesprekken met schoolbesturen. Wel blijkt uit eerdere ervaringen dat waar een renovatie in combinatie gaat met een uitbreiding, de gemeente doorgaans bereid is de verantwoordelijkheden en bekostiging voor de renovatie op te pakken. Het IHP stelt dan ook bij de kosten voor renovaties rekening te houden met de kosten voor uitbreiding. Wanneer de maatregel zich echter uitsluitend beperkt tot een renovatie is het vooralsnog onduidelijk welke partij de verantwoordelijkheid oppakt.

In beginsel wordt de verantwoordelijkheid voor investeringen in duurzaamheid en binnenklimaat bij schoolbesturen gelegd. Zij zijn hiertoe echter niet wettelijk verplicht, wat leidt tot onduidelijkheden in verantwoordelijkheden. In het verleden heeft de gemeente Wassenaar wel geïnvesteerd in zonnepanelen. In het kader van het ouder klimaatprogramma in 2015-2018 heeft de gemeente een tijdelijke regeling ingesteld ter financiële ondersteuning voor de bijkomende kosten bij het plaatsen van zonnepanelen. Hier hebben destijds twee schoolbesturen gebruik van gemaakt.

Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat de gemeente Wassenaar het voornemen had om de verordening aan te passen voor (een selectie van) bovengenoemde zaken. Echter bleek het voor een relatief kleine gemeente zoals Wassenaar, met gebrek aan ambtelijke capaciteit, niet haalbaar.

#### **Mogelijkheden tot verbetering in de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen**

De gemeente Wassenaar ervaart de samenwerking met schoolbesturen overwegend positief. Uit de gevoerde gesprekken met schoolbesturen blijkt dat de samenwerking met de gemeente ook goed wordt ervaren, alhoewel er mogelijkheden zijn voor verbetering. Schoolbesturen ervaren het beleid van de gemeente op het gebied van onderwijs(huisvesting) als ad hoc. Het gebrek aan capaciteit binnen de gemeente op het domein onderwijs lijkt hier een rol in te spelen. Als gevolg hiervan wordt de betrouwbaarheid van de gemeente wat betreft het naleven van plannen die zijn opgenomen in het IHP in geding gebracht. Schoolbesturen kunnen daarbij geen rechten ontleen aan het IHP.<sup>44</sup>

Op basis van de gevoerde gesprekken met gemeenten en schoolbesturen kan worden gesteld dat het proces rond het tot stand komen van het IHP in nauwe samenwerking tussen beide

---

<sup>42</sup> Onder beheer valt bijvoorbeeld de schoonmaak, eventuele verhuur en toezien op de staat van het onderhoud van schoolgebouwen.

<sup>43</sup> In de praktijk heeft een internationale school 1,5 keer meer ruimte nodig dan een Nederlandse school. In de ruimtebehoefte berekeningen houdt de verordening hier geen rekening mee. In andere grote steden zoals Den Haag wordt hier wel rekening mee gehouden en hanteert men een factor 1,2.

<sup>44</sup> De gemeente geeft aan dat dit onder andere te maken heeft met de planning-en-controlcyclus van de gemeente. De gemeente stelt elk jaar een nieuwe gemeentelijke begroting op waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met voortschrijdend inzicht.

partijen is verlopen. Beiden beoordelen het proces dan ook positief. Schoolbesturen gaven in de gevoerde gesprekken een aantal verbeterpunten aan. Allereerst worden in het IHP-prognoses gehanteerd van een extern bureau, terwijl schoolbesturen prognoses van DUO of eigen prognoses hanteren. Het beeld onder schoolbesturen is dat deze prognoses een betere inschatting zijn van de daadwerkelijke ontwikkelingen.

Daarnaast omvat het IHP slechts een beperkte duiding over de verantwoordelijkheden rond renovaties, terwijl er behoefte bestaat aan concrete afspraken. Ook lijkt er ruimte voor verbetering in het scenario waar investeringsbedragen worden genoemd. Een aantal bedragen in het IHP hebben nog geen plek gekregen in de gemeentelijke programmabegroting, waarmee deze zaken dus geen deel uitmaken van het financiële beleid. Daarbij ontbreekt tevens duiding over gerelateerde zaken zoals bouwkostenontwikkelingen in de markt en de indexatie hiervan. Tot slot geven schoolbesturen aan een behoefte te hebben aan een hoofdstuk toegewijd aan duurzaamheid en het binnenklimaat.

### A.2.2 Gemeentelijke beleidsambities

#### **Verduurzaming alle schoolgebouwen en CO<sub>2</sub>-neutraliteit in 2040**

Wat betreft nieuwbouw volgen gemeentelijke ambities de wettelijke norm (Bouwbesluit 2020/Bijna Energieneutrale gebouwen (BENG) en Frisse Scholen B). Het IHP stelt als ambitie hier voldoende budgetten beschikbaar voor te stellen. Additioneel heeft de gemeente de ambitie alle bestaande schoolgebouwen voor 2040 te verduurzamen conform het Bouwbesluit 2020. Dit past binnen de bredere ambitie van de gemeente om in 2040 CO<sub>2</sub>-neutraal te zijn.

Uit gesprekken is gebleken dat de gemeente in eerste instantie de ambitie had om in 2040 energieneutraal te zijn. Deze ambitie bleek echter te hoge kosten met zich mee te brengen, waardoor de ambitie niet haalbaar werd geacht. Daarnaast is het beeld dat de aanvullende ambitie om alle schoolgebouwen voor 2040 te verduurzamen naar alle waarschijnlijkheid eveneens niet haalbaar wordt geacht.

### A.2.3 Planvorming

#### **Integraal Huisvestingsplan biedt handvatten voor beleid**

In 2019 heeft de gemeente Wassenaar het Integraal Huisvestingsplan (IHP) opgesteld waarin het beleid en de ambities omtrent schoolgebouwen voor het primair en voortgezet onderwijs in de gemeente zijn uitgewerkt.<sup>45</sup> Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het IHP als een goede eerste stap wordt gezien richting de vormgeving van het beleid omtrent schoolgebouwen in de gemeente. Het IHP is daarbij het enige document waarin plannen rond schoolgebouwen in detail en integraal staan beschreven. Daarnaast zijn er in het IHP bedragen en investeringen opgenomen die de verantwoording richting de financiële afdeling vormen.

Ten behoeve van het in kaart brengen van de staat van de schoolgebouwen heeft de gemeente Wassenaar in 2017 energiescans laten uitvoeren voor verschillende schoolgebouwen. Daarnaast hebben schoolbesturen input verleend met betrekking tot het vaststellen van de staat van de schoolgebouwen. Het IHP voor de gemeente Wassenaar wordt elke twee jaar herzien om de actuele stand van zaken te verwerken. De eerstvolgende herziening vindt plaats in 2022.

#### **Schoolbesturen voeren eigen onderzoeken uit en stellen meerjarenonderhoudsplannen op**

De schoolbesturen geven aan op basis van schouwen een beeld op te stellen van het gebouw en op basis hiervan een meerjarenonderhoudsplan te realiseren. Deze kennen een doorlooptijd van doorgaans 20 jaar en worden elke twee tot drie jaar geactualiseerd. Bij het opstellen van een meerjarenonderhoudsplan geven de schoolbesturen aan rekening te houden met het IHP. Dit wordt gedaan door bepaalde onderhoudsmaatregelen af te schalen omdat deze anders desinvesteringen vormen. Het afschalen van onderhoudsactiviteiten is nog niet in elke meerjarenonderhoudsplan terug te zien.

---











<sup>45</sup> Gemeente Voorschoten (2019). Integraal huisvestingsplan Onderwijs 2019-2034.

**Prioriteit ligt bij het oplossen van ruimtetekorten, gevolgd door het oplossen bouwtechnische en functionele knelpunten**




De gemeente Wassenaar heeft in het IHP maatregelen opgenomen voor nieuwbouw, renovatie en uitbreiding. Hierbij wordt in het IHP een voorstel voor fasering gedaan op basis van urgentie. Zo worden eerst schoolgebouwen aangepakt die in aanmerking komen voor een uitbreiding om ruimtetekorten op te lossen. Vervolgens worden functionele en/of bouwtechnische knelpunten opgelost.

Figuur A.3 geeft een overzicht van de geplande maatregelen met betrekking tot de schoolgebouwen in de gemeente. In de periode 2019-2022 staan twee uitbreidingen gepland voor de Kievietschool en het Rijnlandslyceum. In de daaropvolgende periodes gaat het om nieuwbouw dan wel renovatie van drie schoolgebouwen. Daar de verantwoordelijkheden rond renovatie nog niet zijn vastgesteld, wordt in samenspraak met de schoolbesturen nog bekeken wat de opties zijn. In het IHP is tevens nieuwbouw, renovatie en uitbreiding opgenomen voor de Herenwegschool. Uit gesprekken is echter gebleken dat de verbouwing van deze school al eerder heeft plaatsgevonden en wordt daarom niet weergegeven in onderstaande figuur.

**Figuur A.3 Overzicht geplande maatregelen gemeente Wassenaar, 2019-2034**

	2019-2022	2023-2026	2027-2030	2031-2034
Kievietschool (PO)	  			
Basisschool sint Jozef (PO)		 		
Sint Bonifaciuschool (PO)			 	
Rijnlandslyceum (VO)				 

(Vervangende) nieuwbouw	
Renovatie	
Uitbreiding	
Monumentale status	M

Bron: Integraal Huisvestingsplan Wassenaar 2019-2034, bewerking EIB

**A.3 Financieel beeld**

In deze paragraaf wordt ingegaan op het financiële beeld van de gemeente en schoolbesturen rond de opgave omtrent schoolgebouwen. Allereerst wordt hierbij ingegaan op de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente. Hierbij wordt ingegaan op normbedragen die worden gehanteerd. Vervolgens worden de investeringen die gemoeid zijn met de in het IHP opgenomen plannen uitgelicht. Tot slot wordt de financiële opgave voor schoolbesturen aan de hand van meerjarenonderhoudsplannen toegelicht.

**Gemeente hanteert VNG-normbedragen als uitgangspunt**

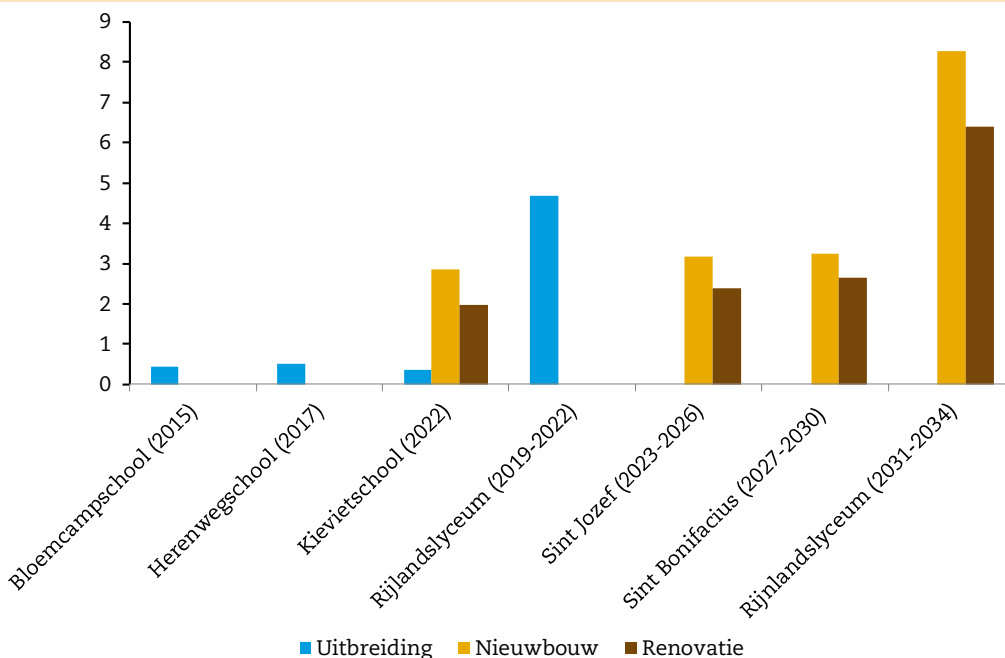
Zoals eerder vermeld hanteert de gemeente de ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Wassenaar’ als leidraad voor de gevoerde strategie en het financiële beleid. In deze verordening zijn vergoedingen voor huisvestingsvoorzieningen vastgesteld in VNG-normbedragen, welke uitgaan van een sober maar doelmatig gebouw, gebaseerd op het Bouwbesluit uit 2012. Voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding wordt de vergoeding vastgesteld overeenkomstig de opgenomen normbedragen. De gehanteerde normbedragen

worden jaarlijks aangepast aan de prijsontwikkeling. Andere voorzieningen worden vergoed op basis van de feitelijke kosten. De gemeente geeft aan dat het voorstel bij de raad ligt om de normbedragen met 10% te verhogen voor de bouwbesluit-eisen rond Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) op advies van de VNG. Deze wijziging zal bij goedkeuring worden opgenomen in de verordening.

#### Investeringsopgave neemt toe op langere termijn door nieuwbouw/renovatieplannen

De investeringsopgave voor de gemeente met betrekking tot schoolgebouwen neemt toe op langere termijn. Figuur A.4 geeft de investeringsraming weer uit het IHP, aangevuld met financiële gegevens vanuit de gemeente Wassenaar.

**Figuur A.4 Investerings schoolgebouwen in uitbreiding, nieuwbouw en renovatie, gemeente Wassenaar, 2015-2034, miljoen euro**



Bron: Gemeente Wassenaar, Integraal Huisvestingsplan Wassenaar 2019-2034, bewerking EIB

In de afgelopen jaren (2015-2017) hebben twee uitbreidingen plaatsgevonden. Opvallend is dat in de periode 2007-2015 geen tot weinig investeringen hebben plaatsgevonden. Zoals vermeld staan de komende jaren eerst uitbreidingen en vervolgens (vervangende) nieuwbouw of renovatie op de planning, waarbij de kosten voor uitbreidingen lager uitvallen dan de kosten voor nieuwbouw/renovatie. Het IHP raamt de kosten voor renovatie op 80% van de kosten voor nieuwbouw. Het moet zich echter nog in de praktijk bewijzen of renovatie voor deze kosten kan worden gerealiseerd. De geraamde kosten voor de geplande voorzieningen zijn als volgt:

- In de periode 2019-2022 wordt het Rijnlandslyceum uitgebreid en komt de Kievietschool in aanmerking voor nieuwbouw/renovatie en een uitbreiding. De investering voor de uitbreiding van de Kievietschool is geraamd op € 350.000. De investering voor de renovatie dan wel nieuwbouw wordt geraamd op €1.970.000 en € 2.850.000, respectievelijk. Voor de uitbreiding van het Rijnlandslyceum zijn de kosten geraamd op € 4.680.000.

- Voor de verbouwing van de Kievitschool in 2022 heeft de Raad inmiddels een besluit genomen en een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld à € 271.379.<sup>46</sup> Daarnaast is er in 2019 een budget van € 500.000 beschikbaar gesteld voor de plaatsing van noodlokalen ten behoeve van de huisvesting van internationale leerlingen aan het Rijnlandslyceum. Uit gesprekken is gebleken dat deze noodlokalen nog twee jaar blijven staan, waarna een permanente uitbreiding zal plaatsvinden.
- In de periode 2023-2026 staat nieuwbouw/renovatie voor de Sint Jozefschool op de planning. De kosten hiervoor worden geraamd op € 2.380.000 in het geval van een renovatie en € 3.180.000 in het geval van (vervangende) nieuwbouw.
- In de periode 2027-2030 staat nieuwbouw/renovatie voor de Sint Bonifaciuschool op de planning. De kosten hiervoor worden geraamd op € 2.660.000 in het geval van een renovatie en € 3.260.000 in het geval van (vervangende) nieuwbouw.
- Tot slot vindt in de periode 2031-2034 nieuwbouw/renovatie plaats voor het Rijnlandslyceum. De kosten hiervoor worden geraamd op € 6.390.000 in het geval van een renovatie en € 8.250.000 in het geval van (vervangende) nieuwbouw.

Wanneer wordt uitgegaan van de kosten voor renovatie, komen de investeringen op basis van de VNG-normbedragen uit op ongeveer € 1.680/m<sup>2</sup>. In het geval van (vervangende) nieuwbouw bedragen de investeringen € 2.100/m<sup>2</sup>. Deze bedragen liggen lager dan de vierkante meterprijs die HEVO hanteert voor renovaties (€ 1.900/m<sup>2</sup>) en vervangende nieuwbouw van schoolgebouwen (€ 2.700 m<sup>2</sup>).<sup>47</sup>

#### Uitkering vanuit Gemeentefonds versus uitgaven

Tabel A.2 geeft de uitkering ten behoeve van schoolgebouwen in het Gemeentefonds en de jaarlijkse uitgaven voor schoolgebouwen weer. De gemeente ontvangt ongeveer € 1,9 miljoen per jaar voor schoolgebouwen in 2020 en 2021. De lasten in deze jaren zijn naar verwachting lager. Naar verwachting zullen de lasten voor schoolgebouwen de komende jaren toenemen met de beoogde plannen. In de tabel zijn geen rentekosten opgenomen. De gemeente heeft voldoende middelen om de investeringen zelf te financieren.

Tabel A.2    Uitkering Gemeentefonds ten behoeve van schoolgebouwen en uitgaven per jaar, duizend euro		
	2020	2021
Totale uitkering ten behoeve van schoolgebouwen	1.896,8	1.937,4
Kapitaallasten (afschrijving), materiële lasten/belastingen en verzekeringen	1.408,0	1.061,0
Saldo	488,8	876,4
*Bedragen 2021 op basis van programmabegroting.		
Bron: Gemeente Wassenaar, bewerking EIB		

#### Grote opgaven op andere gebieden

Naast de verantwoordelijkheid voor schoolgebouwen heeft de gemeente Wassenaar ook grote opgaven en verantwoordelijkheden op andere gebieden. Een andere grote kostenpost in het

<sup>46</sup> De vergoeding voor een voorbereidingskrediet wordt vastgesteld op 10% van het geraamde investeringsbedrag.

<sup>47</sup> HEVO, 2018. Macrobenedering verduurzaming onderwijshuisvesting.

sociale domein is de jeugdzorg. Doordat de uitkering voor onderwijshuisvesting niet geormerkt is kan hier relatief makkelijk geschoven worden met budgetten.

#### **Monumentale gebouwen kennen aantal onderdelen hogere onderhoudskosten**

Op basis van voorhanden informatie komen de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten voor schoolbesturen in de gemeente uit op € 33/m<sup>2</sup>. De onderhoudskosten voor kleinere schoolgebouwen komen veelal boven dit bedrag uit, terwijl de onderhoudskosten voor grotere schoolgebouwen onder dit bedrag zitten. Dit duidt op mogelijke schaalvoordelen.

Daarnaast lijken de onderhoudskosten voor gebouwen met een monumentale status op bepaalde onderdelen hoger uit te vallen dan voor andere gebouwen. Dit lijkt met name te liggen in het reguliere onderhoud en schilderwerk van het exterieur. Dit beeld wordt ondersteund door schoolbesturen, waarbij wordt aangegeven dat voor de instandhouding van monumenten vaak gebruik moet worden gemaakt van regelingen zoals de SIM-regeling (zie onderstaand kader).

#### **SIM-regeling**

Voor gebouwen met een (rijks)monumentale status bestaat de subsidieregeling instandhouding rijksmonumenten (SIM, voorheen BRIM). Eigenaren van niet-woonhuizen kunnen op basis van een instandhoudingsplan subsidie aanvragen bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) in het jaar voorafgaand aan de instandhoudingsperiode. De subsidie is bestemd voor reguliere onderhoudskosten op basis van een 6-jarig onderhoudsplan. De subsidie bedraagt maximaal 60% van de subsidiabele kosten (eerder was dit 50%).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/subsidie-instandhouding-rijksmonumenten>.

## Bijlage B Voorschoten

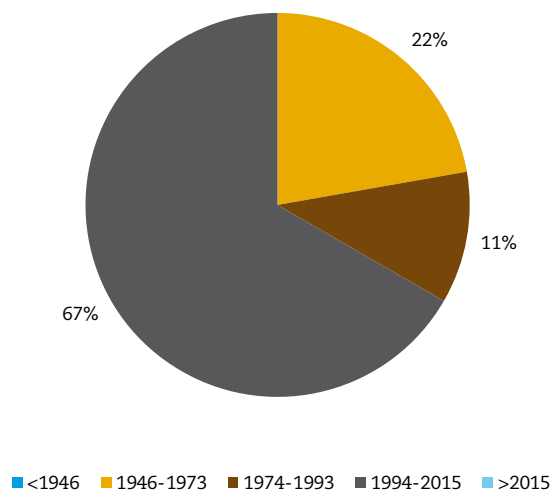
### B.1 De staat van de schoolgebouwen

Een aantal aspecten zijn van belang om de algemene staat van de schoolgebouwen in gemeente Voorschoten te bepalen. Hieronder worden deze aspecten nader toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de bouwjaarklassen van de schoolgebouwen. Vervolgens wordt ingegaan op de staat van het binnenklimaat en de functionele, bouwtechnische en energetische staat op basis van de gevoerde gesprekken met schoolbesturen en de gemeente Voorschoten en gegevens uit het Integraal Huisvestingsplan.

#### Relatief veel jonge schoolgebouwen

De gemeente Voorschoten telt acht schoolgebouwen.<sup>49</sup> De schoolgebouwen in de gemeente zijn relatief jong in termen van leeftijd. Ongeveer twee derde van de schoolgebouwen stamt uit de periode na het jaar 2000 (figuur B.1). Hiervan zijn de meeste schoolgebouwen nog aan het begin van hun levensfase (<16 jaar). De overige gebouwen stammen uit de jaren 60 en 70. Het gaat hier om de Fortgensschool (1961), Emmaus (1978) en de Nutsbasisschool (1953). Deze schoolgebouwen variëren in leeftijd van 43 tot 68 jaar. De gemiddelde leeftijd van de schoolgebouwen in de gemeente komt uit op 25 jaar.

**Figuur B.1** Verdeling schoolgebouwen gemeente Voorschoten naar bouwjaarklasse, procenten



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

<sup>49</sup> De gemeente telt daarnaast een schoolgebouw voor internationaal onderwijs. Het gaat hierbij om 'The British School'. Daar deze niet wordt bekostigd door de gemeente, wordt dit schoolgebouw niet meegenomen in de analyse.



### Meeste schoolgebouwen verkeren in redelijk goede functionele, bouwtechnische en energetische staat

Volgens het Integraal Huisvestingsplan van de gemeente Voorschoten zijn een aantal schoolgebouwen aan functionele vernieuwing toe. De functionele staat van deze gebouwen is slecht en voldoet niet aan de wensen van schoolbesturen. Het gaat hierbij in ieder geval om de drie verouderde gebouwen die eerder zijn genoemd (tabel b.1 B.1). Daarbij is het bij deze gebouwen veelal niet mogelijk gebouwaanpassingen aan te brengen.

Uit de gevoerde gesprekken met schoolbesturen blijkt dat de functionele staat van een aantal recentere schoolgebouwen eveneens niet volledig overeenkomt met de wensen van schoolbesturen. Het lijkt hier te gaan om basisschool de Vos (ter Lips) uit 2005 en basisschool de Regenboog uit 2013. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de functionele staat van schoolgebouwen snel verjaard doordat het onderwijs zich regelmatig ontwikkelt. Hierdoor zal het weinig voorkomen dat de functionele staat van het gebouw volledig overeenkomt met de wensen van schoolbesturen.

Wat betreft de bouwtechnische en energetische staat, zijn de gebouwen veelal goed onderhouden. Vooral de meest recente schoolgebouwen hebben een goede bouwtechnische en energetische staat. Voor slechts één basisschool is het energielabel bekend. Het gaat hierbij om basisschool het Kompas, welke een label A heeft. Voor de andere gebouwen is het energielabel vooralsnog onbekend. Voor de basisschoolgebouwen die zijn gevestigd in gebouwen die meer richting het midden van hun levensduur gaan, geldt dat de energetische staat matig is. Het gaat hier om de Gevers Deynootschool uit 2001 en De Vos (ter Lips) uit 2005. Het beeld voor de drie verouderde schoolgebouwen is anders. Daar verkeren de gebouwen op zowel bouwtechnisch als energetisch vlak in een slechte staat.

**Tabel B.1** Beoordeling staat van schoolgebouwen gemeente Voorschoten

School (bouwjaar)	Functionele staat	Bouwtechnische staat	Energetische staat/duurzaamheid
De Vink (2011)	Goed	Goed	Goed
Het Kompas (2011)	Goed	Goed	Goed
De Vos – Multatuli (2009)	Goed	Goed	Goed
Fortgensschool (1961)	Slecht	Slecht	Slecht
Emmaus (1978)	Slecht	Slecht	Slecht
Nutsbasisschool (1953)	Slecht	Slecht	Slecht
Gevers Deynootschool (2001)	Goed	Goed	Matig
De Vos - Ter Lips (2005)	Matig	Goed	Matig
De Regenboog (2013)	Matig	Goed	Goed

Bron: Integraal Huisvestingsplan Voorschoten 2020-2035

### Problemen rond binnenklimaat in relatief nieuwe schoolgebouwen

Meerdere schoolbesturen ervaren problemen omtrent het binnenklimaat in hun schoolgebouwen. Opvallend is dat hierbij geen verband lijkt te zijn tussen de kwaliteit van het binnenklimaat en de leeftijd van de schoolgebouwen. Het probleem rond het binnenklimaat komt voor in zowel de verouderde als de relatief jonge schoolgebouwen. Bij relatief jonge gebouwen kunnen deze problemen bestaan door beperkingen in de manier waarop het binnenklimaat is geregeld. Zo worden grote problemen ervaren met het overdrukventilatiesysteem van basisschool het Kompas (gevestigd in een schoolgebouw uit 2011), doordat deze niet aangestuurd kan worden op basis van bezetting. Aan de andere kant kunnen maatregelen

zijn genomen in relatief oude gebouwen ten behoeve van het binnenmilieu, waardoor het binnenmilieu hier relatief beter kan zijn.

### Schoolgebouwen gemeente Voorschoten verkeren in redelijk goede staat

Over het algemeen verkeren de schoolgebouwen in de gemeente in goede staat. De gemeente heeft relatief veel jonge schoolgebouwen, welke zowel op functioneel, bouwtechnisch als energetisch gebied veelal een goede staat kennen (tabel b.1 B.1). Bij de schoolgebouwen die meer richting het midden van hun levensduur gaan (Gevers Deynootschool en De Vos, Ter Lips) geldt dat de energetische staat matig is en dus verbeteringen mogelijk zijn. Wat betreft de drie verouderde gebouwen, geldt dat de gebouwen op alle aspecten verouderd zijn. Deze gebouwen komen dan ook in aanmerking voor nieuwbouw. Binnenklimaatproblemen komen zowel in de verouderde als de recentere schoolgebouwen voor.

## B.2 Beleid

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op het beleid rond schoolgebouwen in de gemeente Voorschoten. Allereerst wordt ingegaan op de organisatie en samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en andere belanghebbenden. Vervolgens wordt ingegaan op de (implicaties van) ambities in de gemeente rond schoolgebouwen. Tot slot wordt ingegaan op planvorming, waarin de concretisering van het beleid omtrent schoolgebouwen aan de hand van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's) wordt beschreven. Daarbij worden overige lokale aspecten die van invloed zijn op het beleid belicht.

### B.2.1 Organisatie en samenwerking

#### Eenpitters en kleine schoolbesturen

De acht onderwijsgebouwen in gemeente Voorschoten vallen onder vier schoolbesturen (tabel B.2). Twee hiervan zijn eenpitters. Daarnaast is er een klein schoolbestuur met drie basisscholen (PCSV) en een groot schoolbestuur (Pantha Rei). Het grote schoolbestuur is verantwoordelijk voor drie schoolgebouwen in de gemeente Voorschoten. Daarnaast is dit schoolbestuur verantwoordelijk voor 13 andere (basis)onderwijsinstellingen in omliggende gemeenten. Hiermee is Pantha Rei verantwoordelijk voor in totaal 16 onderwijsinstellingen.

Tabel B.2 Verdeling aantal schoolgebouwen naar schoolbestuur, aantallen

Schoolbestuur	Aantal schoolgebouwen in de gemeente Voorschoten	Aantal onderwijsinstellingen in totaal
Stichting Pantha Rei	3 PO	16
Protestants Christelijke Schoolvereniging Voorschoten (PCSV)	3 PO	3
St. Katholiek en Openbaar Onderwijs Noord Hofland	1 PO	1
St. Voorschotense Openbare School	1 PO	1

Bron: Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs Voorschoten 2020-2035

#### Reorganisatie en gebrek aan ambtelijke krachten op het domein onderwijs

Het onderwijs in de gemeente Wassenaar valt onder de verantwoordelijkheid van de werkorganisatie Duivenvoorde (WODV). Dit is een samenwerkingsorganisatie tussen de gemeente Wassenaar en Voorschoten. De organisatie rond de WODV wordt opgeheven, waarna

voor elke gemeente een aparte organisatie wordt opgericht. Op het gebied van schoolgebouwen is de organisatie tot op heden nog niet opgesplitst. Tot recent was de ambtelijke kracht zeer beperkt en bestond het personeel met betrekking tot onderwijshuisvesting voor beide gemeenten uit één persoon. Het aantal medewerkers op het gebied van onderwijs is voor de twee gemeenten recent uitgebreid, waarmee het totaal aantal werknemers op dit domein uitkomt op vier personen en een ondersteuner. Het is nog niet duidelijk of dit de capaciteitsproblemen volledig heeft verholpen.

**Sobere invulling verordening onderwijshuisvesting leidend in huisvestingsbeleid Voorschoten**  
De basis voor het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Voorschoten is vastgelegd in de 'verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Voorschoten'.<sup>50</sup> De gemeente hanteert de uitgangspunten die in deze verordening zijn opgenomen. Zo is de gemeente volgens de verordening verantwoordelijk voor onder andere nieuwbouw, uitbreiding, het (ver)plaatsen van noodlokalen, herstel van constructiefouten en herstel en vervanging in verband met schade aan het gebouw. Het IHP stelt de volgende criteria te hanteren voor vervangende nieuwbouw:

- De kosten voor vervangende nieuwbouw zijn lager dan de kosten voor instandhouding en aanpassing.
- De onderhoudskosten over een periode van 40 jaar overschrijden de kosten voor nieuwbouw niet.
- Op het gebied van duurzaamheid voldoet het gebouw aan het vigerende Bouwbesluit
- Het energiebeheer dient in verhouding te staan met de vergoeding die de school krijgt voor energiebeheer.
- De school heeft in de toekomst voldoende leerlingen.

Alle voorzieningen die niet zijn opgenomen in de verordening zijn voor de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Het betreft hier beheer, onderhoud en exploitatie van schoolgebouwen. In de verordening zijn tevens geen verantwoordelijkheden opgenomen aangaande toegankelijkheid. Wel zijn voorschriften hiervoor vastgelegd in het Bouwbesluit. Schoolbesturen hebben het beeld dat de verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid zowel bij de gemeente als schoolbesturen ligt. Gemeente hebben de verantwoordelijkheid te waarborgen dat het gebouw wordt gebouwd conform het bouwbesluit. Schoolbesturen hebben vanuit de zorgplicht de verplichting leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften onder te brengen, al dan niet in het schoolgebouw waarvoor het desbetreffende bestuur verantwoordelijk is.<sup>51</sup> Bij de gemeente kan worden aangegeven als het gebouw niet de juiste voorzieningen heeft.

De verordening kent een sobere invulling die uitgaat van een standaard schoolgebouw. Hierbij wordt geen rekening gehouden met gemeentelijke ambities op het gebied van duurzaamheid en binnenklimaat. De verordening houdt daarnaast geen rekening met additionele ruimtebehoeften voor het internationaal onderwijs.

**Verantwoordelijkheid rond verduurzamingsmaatregelen ligt doorgaans bij schoolbesturen**  
Zoals vermeld zijn verantwoordelijkheden rond duurzaamheid en binnenklimaat niet opgenomen in de verordening. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de verantwoordelijkheid hiervoor doorgaans ligt bij de schoolbesturen. Zo kunnen schoolbesturen vanuit de Wet Milieubeheer verplicht zijn maatregelen te nemen uit de Erkende Maatregelenlijst. Het beeld van schoolbesturen is dat zij de verantwoordelijkheid hiervoor dragen door gebrek aan middelen vanuit de gemeente.

Vanuit de gemeente is er wel een initiatief om een plan van aanpak op te stellen, waarin de normen en uitgangspunten op het gebied van duurzaamheid en het binnenklimaat worden uitgewerkt waaraan de te vernieuwen schoolgebouwen zullen moeten voldoen. Een concrete invulling lijkt voorsnog te ontbreken. Het voornemen is om het plan uit te werken aan de

---

<sup>50</sup> Gemeente Voorschoten (2015). Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Voorschoten.

<sup>51</sup> <https://vng.nl/artikelen/wetgeving-passend-onderwijs>

hand van het eerste schoolgebouw dat op de planning staat vernieuwd te worden. Dit gebouw dient vervolgens als referentiekader voor de nader te verbouwen schoolgebouwen.

#### **Verantwoordelijkheden rond renovatie niet vastgesteld**

De verantwoordelijkheden rond renovatie zijn niet in de verordening vastgesteld. Dit leidt ertoe dat het beleid rond renovatie veelal ad hoc is. Daarbij geldt dat er geen rechten kunnen worden ontleend aan het IHP, waardoor onzekerheid kan ontstaan wat betreft renovatieplannen die zijn opgenomen in het IHP. Het IHP stelt de volgende criteria te hanteren voor renovatie:

- De school dient recht te hebben op vervangende nieuwbouw volgens de eerdergenoemde criteria, maar het schoolbestuur verkiest renovatie boven nieuwbouw.<sup>52</sup>
- De renovatie moet zorgen voor een levensduurverlening van 25 jaar.
- Het gebouw dient na renovatie te voldoen aan het vigerende Bouwbesluit.
- De stichtingskosten voor de gemeente moeten niet leiden tot hogere kapitaallasten dan in het geval van nieuwbouw.

Naast deze criteria stelt het IHP dat schoolbesturen een eigen bedrag leveren die kan bestaan uit een deel van de besparing op de kosten van onderhoud of energie, of een aflossing van de boekwaarde. Uit de gesprekken met de gemeente blijkt dat de manier waarop dit gebeurt vooralsnog niet is uitgewerkt en dus onduidelijk is of schoolbesturen een bijdragen leveren.

#### **Mogelijkheden tot verbetering in de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen**

De gemeente Voorschoten ervaart de samenwerking met schoolbesturen overwegend positief. Dit beeld wordt ondersteund door schoolbesturen. Het IHP is in goede samenwerking tussen schoolbesturen en de gemeente opgesteld. Ten behoeve van het in kaart brengen van de staat van de schoolgebouwen hebben schoolbesturen actief input verleend. Andere belanghebbenden zoals BSO's en kinderopvangcentra werden niet betrokken bij het opstellen van het IHP.

Schoolbesturen geven wel aan dat het proces omtrent de totstandkoming van het IHP lang duurde en dat het proces aan het eind snel moest worden afgerond. Daarnaast ervaren schoolbesturen het beleid van de gemeente op het gebied van onderwijs(huisvesting) als ad hoc en treedt regelmatig vertraging op. Zo zou er een projectgroep worden gestart omtrent de verbouw van een schoolgebouw, maar dit lijkt niet van de grond te komen. Zowel de gemeente als schoolbesturen geven aan dat het gebrek aan ambtelijke capaciteit en middelen hierin een grote rol spelen. Schoolbesturen geven tevens aan het gevoel te hebben dat onderwijs-huisvesting niet de hoogste prioriteit heeft binnen de gemeente. Daarbij is het beeld onder schoolbesturen dat de gemeente een bepaalde mate van flexibiliteit wil waarborgen door af te zien van toezeggingen en bepaalde zaken open te houden tot op het laatste moment.

### **B.2.2 Gemeentelijke beleidsambities**

#### **Energieneutraal in 2030**

Wat betreft nieuwbouw volgen de gemeentelijke ambities de wettelijke norm (Bouwbesluit 2020/Bijna Energieneutrale Gebouwen en Frisse Scholen B). Het IHP stelt dat schoolgebouwen waar mogelijk volledig energieneutraal zullen worden gebouwd. Dit past binnen de bredere ambitie van de gemeente om in 2030 energieneutraal te zijn. Tegen deze achtergrond wil de gemeente het goede voorbeeld geven en partijen stimuleren in duurzaamheidsmaatregelen te investeren. Het moet in de praktijk nog blijken in welke mate deze ambitie kan worden gerealiseerd. Onder zowel de gemeente als schoolbesturen bestaat namelijk het beeld dat het behalen van de aanvullende ambities een grote uitdaging vormt. De ambitie brengt hoge kosten met zich mee en oefent druk uit op de financiële positie van de gemeente. Hierdoor worden de aanvullende ambities niet haalbaar geacht door de gemeente en schoolbesturen.

---

<sup>52</sup> Het uiteindelijke besluit ligt echter wel bij de gemeente.

### B.2.3 Planvorming

#### **Ruimte voor verbeteringen met betrekking tot inhoud integraal huisvestingsplan**

In 2019 heeft de gemeente Voorschoten het IHP opgesteld waarin het beleid en de ambities voor de schoolgebouwen zijn uitgewerkt. Het IHP omschrijft het beleid voor de periode 2020-2022 en geeft een doorkijk naar de ontwikkelingen tot 2035. Het document kent daarbij een strategisch karakter. Het IHP wordt elke twee jaar herzien om de actuele stand van zaken te verwerken. De eerstvolgende herziening vindt plaats in 2022.

Uit de gevoerde gesprekken met schoolbesturen blijkt dat er ruimte voor verbetering is met betrekking tot het IHP. Het beeld is dat het IHP een goede eerste stap is richting de documentatie van het huisvestingsbeleid. Echter, schoolbesturen geven aan van mening te zijn dat een aantal aspecten ontbreken. Ten eerste is het beeld dat het IHP veel inzet op ambities en minder de focus legt op concrete plannen. Daarbij heeft het IHP, zoals in elke andere gemeente, geen juridische status. Uit gesprekken is gebleken dat het voornemen was om aspecten van het IHP in de verordening op te nemen. Hier is door nog onduidelijke redenen uiteindelijk vanaf gezien. Ten tweede ontbreekt in het IHP een financiële paragraaf waarin duiding wordt gegeven over financiële dekking. Tot slot ontbreekt een risicoanalyse.

#### **Schoolbesturen voeren schouwen uit en stellen meerjarenonderhoudsplannen op**

De schoolbesturen geven aan een eigen beeld op te stellen van het gebouw op basis van schouwen. Schoolbesturen doen dit doorgaans elke drie jaar. Op basis hiervan wordt een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) opgesteld, welke elke twee tot drie jaar wordt geactualiseerd. Schoolbesturen geven daarbij aan langzamerhand de mogelijkheden te bekijken om een duurzaamheidsaspect in MJOP's te verwerken. Dit aspect ontbreekt vooralsnog. Bij het opstellen van een MJOP geven de schoolbesturen aan rekening te houden met de planning in het IHP. Dit wordt gedaan door bepaalde onderhoudsmaatregelen af te schalen omdat dit anders leidt tot desinvesteringen. Het afschalen van onderhoudsactiviteiten is nog niet in elke MJOP terug te zien.

#### **Nieuwbouwplannen voor verouderde schoolgebouwen in de komende jaren**

In het IHP zijn slechts de drie verouderde schoolgebouwen opgenomen, welke allen in aanmerking komen voor nieuwbouw (figuur B.2). Voor de Nutsbasisschool werd eerst renovatie voorzien, maar hiermee waren hogere kapitaallasten gemoeid dan voor nieuwbouw. De planning in de tabel is gebaseerd op de planning van kredieten die in het IHP zijn opgenomen. Naast de nieuwbouwplannen omvat het IHP ook plannen voor kleine maatregelen ten behoeve van het verbeteren van de verkeersveiligheid rondom schoolgebouwen.

Een concrete uitwerking van de beoogde planning moet nog plaatsvinden. Zo wordt de mogelijkheid nog bezien om de Fortgensschool en de Nutsbasisschool in één gebouw onder te brengen. Daarbij dient de definitieve ruimtebehoeften nog bepaald te worden.

**Figuur B.2 Overzicht geplande maatregelen gemeente Voorschoten, 2020-2035**

	2020-2022	2023-2026	2027-2030	2031-2035
Nutsbasisschool				
Fortgensschool				
Emmaus				
(Vervangende) nieuwbouw				
Renovatie				
Uitbreiding				
Monumentale status	M			

Bron: Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs Voorschoten 2020-2035, bewerking EIB

### B.3 Financieel beeld

In deze paragraaf wordt ingegaan op het financiële beeld van de gemeente en schoolbesturen rond de opgave omtrent schoolgebouwen. Allereerst wordt hierbij ingegaan op de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente. Hierbij wordt ingegaan op normbedragen die worden gehanteerd. Vervolgens worden de investeringen die gemoeid zijn met de in het IHP opgenomen plannen uitgelicht. Tot slot wordt de financiële opgave voor schoolbesturen aan de hand van meerjarenonderhoudsplannen toegelicht.

#### Financiële positie legt druk op haalbaarheid van onderwijshuisvestingplannen

De gemeente Voorschoten komt uit een financieel lastiger periode. In 2017 heeft de gemeente onder financieel toezicht gestaan bij de provincie. Er wordt daardoor actief gewerkt aan schuldenreductie en het beperken van financiële risico's. De financiële positie heeft ook gevolgen voor de leencapaciteit van de gemeente. De komende tien jaar is de leencapaciteit van de gemeente € 10 miljoen. De financiële opgave op het gebied van schoolgebouwen overstijgt dit bedrag al. Daarbij geldt dat de gemeente opgaven heeft op andere terreinen. De gemeente heeft bijvoorbeeld een groot tekort in het sociaal domein van € 1,5 miljoen. Daarnaast heeft de gemeente urgente opgaven op het gebied van riolering. In de praktijk zullen keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de opgenomen plannen in het IHP. De beperkte leencapaciteit van de gemeente en de urgentie van andere opgaven brengt de haalbaarheid van de onderwijshuisvestingplannen in het IHP en gemeentelijke ambities in geding. De wethouder geeft aan hierover in gesprek te gaan met schoolbesturen.

#### Gemeente Voorschoten hanteert VNG-normbedragen als uitgangspunt

Zoals eerder vermeld hanteert de gemeente de 'verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 gemeente Voorschoten' als leidraad voor de gevoerde strategie en het financiële beleid. In deze verordening zijn vergoedingen voor huisvestingsvoorzieningen vastgesteld in VNG-normbedragen. Andere voorzieningen worden vergoed op basis van de feitelijke kosten. Er kan worden gesteld dat de gehanteerde normbedragen ontoereikend zijn voor het bouwen van nieuwe schoolgebouwen. De normbedragen die zijn opgenomen in de verordening zijn de normbedragen die de VNG als richtlijn voorschreef in het jaar 2014. Deze normbedragen houden geen rekening met het Bouwbesluit 2015, Bouwbesluit-eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en het Programma van Eisen Frisse Scholen klasse B. Uit gesprekken is gebleken dat in de programmabegroting wel rekening is gehouden met de meest recente normbedragen waarbij rekening wordt gehouden met BENG. De gemeente geeft daarbij aan op korte termijn een gewijzigde huisvestingsverordening aan de raad voor te leggen waarin de

BENG-normen en andere ophogingen zijn opgenomen. Daarbij geeft de gemeente aan van deze normbedragen af te mogen wijken wanneer goedkopere alternatieven kunnen worden gevonden. Hier wordt hieronder verder op ingegaan.

#### **Investerings gehalveerd opgenomen in programmabegroting**

Voor de verbouwing van de Fortgensschool is een bedrag van € 1,5 miljoen<sup>53</sup> opgenomen in de programmabegroting, terwijl in het IHP een bedrag van € 2,9 miljoen is opgenomen op basis van de VNG-normbedragen. De investeringen die zijn opgenomen in het IHP zijn niet financieel afgekaderd en een besluit hieromtrent moet nog worden genomen. De gemeente benoemt dat de scholenbouw zich zodanig heeft ontwikkeld dat er een adequaat schoolgebouw gerealiseerd kan worden voor een substantieel lager bedrag dan de VNG-normbedragen. Dit is gebaseerd op een andere manier van bouwen, namelijk door middel van prefabricage. De gemeente voert onderzoek uit over de realisatie hiervan. In de praktijk lijkt dit hoogst onwaarschijnlijk tegen de achtergrond van de stijgende bouwkosten.

Daarnaast liggen de investeringen ver onder de bedragen die worden gehanteerd door HEVO.<sup>54</sup> De vierkante meterprijs voor de vernieuwing van de Fortgensschool komt uit op € 1.185. Dit is beduidend lager dan de vierkante meterprijs die HEVO hanteert voor een energieneutrale nieuwbouwschool (€ 2.700/m<sup>2</sup>) en de nieuwbouwkosten op basis van de VNG-normbedragen (circa € 2.100/m<sup>2</sup>). Daarnaast liggen deze bedragen ook onder het geraamde bedrag dat de gemeente Voorschoten in het IHP stelt voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) (tussen € 2.500/m<sup>2</sup> en € 2.800/m<sup>2</sup>).<sup>55</sup> De opname van het gehalveerde bedrag wekt verwarring op bij schoolbesturen.

#### **Investerings voornamelijk in (vervangende) nieuwbouw**

De investeringsopgave voor de gemeente met betrekking tot de schoolgebouwen bestaat vooral uit investeringen in (vervangende) nieuwbouw (figuur B.3). Zoals vermeld kent de gemeente Voorschoten relatief veel jonge schoolgebouwen. In de afgelopen jaren heeft dan ook vooral nieuwbouw plaatsgevonden. In 2012-2013 zijn de schoolgebouwen voor het Kompas, de Vink en de Regenboog gerealiseerd. De kosten hiervoor bedroegen tussen € 3,2 en € 4,1 miljoen, wat neerkomt op een vierkante meter prijs tussen € 1.769 en € 1.876.<sup>56</sup> Deze bedragen liggen wederom onder het bedrag dat HEVO hanteert voor nieuwbouw van energieneutrale gebouwen en de bedragen die de gemeente voorschrijft voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG). De aanvullende ambitie die de gemeente stelt aangaande het energieneutraal bouwen van schoolgebouwen lijkt op basis van deze getallen niet haalbaar.

In de komende jaren worden drie schoolgebouwen vervangen. De bedragen voor de vervangende nieuwbouw van de Nutsbasisschool en Emmaus komen meer in de buurt van de bedragen die HEVO hanteert en de vierkante meterprijs die de gemeente voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) voorschrijft, maar liggen hier vooralsnog onder. Voor de Nutsbasisschool en de Emmaus bedragen de geraamde investeringen tussen de € 3,1 en € 3,6 miljoen, wat neerkomt op een vierkante meterprijs van € 2.088 en € 2.190, respectievelijk.

---

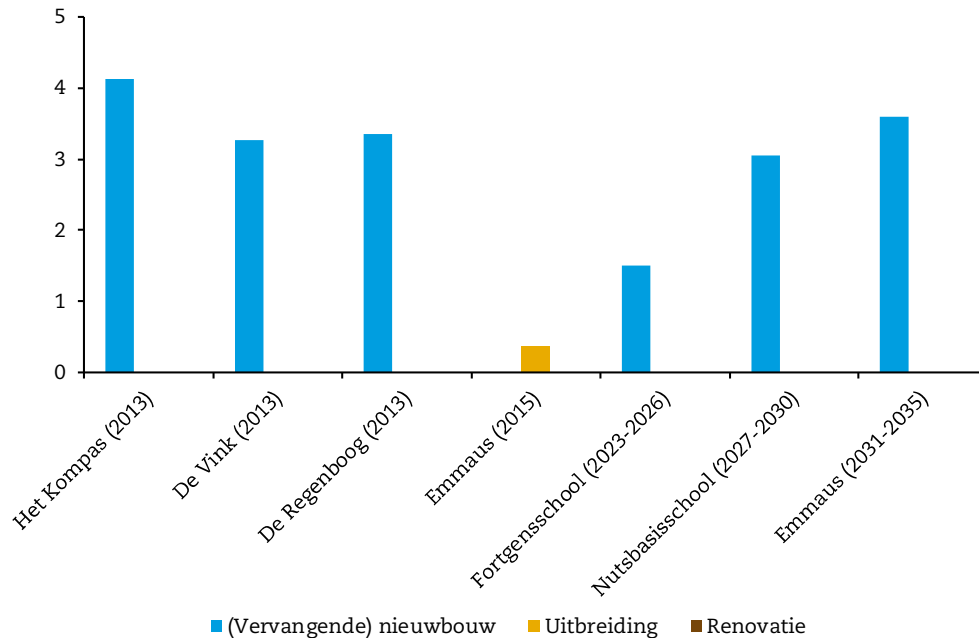
<sup>53</sup> De voorbereidingskosten bedragen 10% van de geraamde investering.

<sup>54</sup> HEVO (2018). Macrobeprediction verduurzaming onderwijshuisvesting.

<sup>55</sup> Deze bedragen worden in het IHP benoemd voor het realiseren van een Bijna Energieneutraal schoolgebouw. De gemeente hanteert voor de berekening van investeringen echter de VNG normbedragen als uitgangspunt.

<sup>56</sup> Hierbij zijn we uitgegaan van het bestaande aantal m<sup>2</sup>.

**Figuur B.3** Investerings schoolgebouwen in uitbreiding, nieuwbouw en renovatie, gemeente Voorschoten, 2013-2035, miljoen euro



Bron: Gemeente Voorschoten, Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs Voorschoten 2020-2035, bewerking EIB

#### Uitkering vanuit Gemeentefonds versus uitgaven

Tabel B.4 geeft de uitkering ten hoeve van schoolgebouwen in het Gemeentefonds en de jaarlijkse uitgaven voor schoolgebouwen weer. De gemeente ontvang ongeveer € 1 miljoen per jaar voor schoolgebouwen in 2020 en 2021. De lasten in deze jaren zijn (naar verwachting) hoger. Naar verwachting zullen de lasten voor schoolgebouwen de komende jaren toenemen met de beoogde nieuwbouwplannen.

**Tabel B.4** Uitkering Gemeentefonds ten behoeve van schoolgebouwen en uitgaven per jaar, duizend euro

	2020	2021*
Totale uitkering onderwijshuisvesting	1.047,8	1.068,8
Kapitaallasten (afschrijving en rente), materiële lasten/belastingen, verzekeringen en overige lasten	1.155,0	1.147,0
Saldo	-107,2	-78,2

\* Bedragen 2021 op basis van programmabegroting.

Bron: Gemeente Voorschoten, bewerking EIB



### **Verouderde schoolgebouwen relatief kostbaar in onderhoud**

Op basis van de meerjarenonderhoudsplannen lijkt er een verband te bestaan tussen de onderhoudskosten en de leeftijd van gebouwen. De gemiddelde kosten voor het onderhouden van de drie verouderde schoolgebouwen bedragen op jaarbasis € 33/m<sup>2</sup>. Voor de andere schoolgebouwen bedragen de gemiddelde kosten op jaarbasis € 28/m<sup>2</sup>.<sup>57</sup> Wel dient rekening gehouden te worden met gebouw specifieke aspecten die kosten verhogen kunnen werken. Gemiddeld geven schoolbesturen in de gemeente € 32/m<sup>2</sup> uit op jaarbasis aan het onderhouden van de schoolgebouwen in de gemeente.

---

<sup>57</sup> Hierin zijn de kosten voor basisschool de Vos niet meegenomen. De MJOP's zijn verouderd en geven geen actueel beeld van de onderhoudskosten. Daarbij ontbreken de onderhoudskosten in het IHP.

---

## Bijlage C Oegstgeest

---

### C.1 De staat van de schoolgebouwen

Een aantal aspecten zijn van belang om te bepalen wat de algemene staat van het schoolgebouwen in gemeente Oegstgeest is. Hieronder worden deze aspecten nader toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de quick-scan die de gemeente heeft uitgevoerd. Vervolgens wordt ingegaan op de bouwjaarklassen en energielabels van de schoolgebouwen in de gemeente, aangevuld met ervaringen de ervaringen van schoolbesturen en de gemeente Oegstgeest.

De gemeente Oegstgeest telt in totaal 15 schoolgebouwen. Hierbij gaat het om 10 gebouwen voor het basisonderwijs die verdeeld zijn over negen onderwijsinstellingen<sup>58</sup> en twee schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs.<sup>59</sup> Ten slotte telt de gemeente drie schoolgebouwen voor het speciaal onderwijs, waarvan één voor speciaal basisonderwijs, één voor voortgezet speciaal onderwijs en één met een gecombineerde zorgfunctie. Op basis van een quick-scan, de bouwjaren, de energielabels en de gesprekken schetsen we hieronder de staat van de schoolgebouwen.

---

<sup>58</sup> Onderwijsinstellingen De Kring en het DOK kennen twee schoolgebouwen. Onderwijsinstellingen CBS Joris de Witte en Daltonschool Oegstgeest bevinden zich in hetzelfde gebouw.

<sup>59</sup> In totaal zijn er drie schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs. Het schoolgebouw van het Wellantcollege wordt in deze analyse buiten beschouwing gelaten. Deze school bevat namelijk zowel vmbo als mbo met een agrarische focus en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

## Quick-scan 2018

De gemeente heeft in 2018 een quick-scan laten uitvoeren door Het Beheercollectief Scholen naar de staat van de gebouwen. Deze quick-scan vormt het uitgangspunt voor de prioritering van schoolgebouwen in het IHP. De schoolgebouwen zijn op drie factoren gescoord: de wettelijke zorgplicht, kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Deze factoren worden verschillend gewogen en op basis hiervan is een kwaliteitsscore berekend. Deze scores zijn met alle schoolbesturen individueel besproken en zij zijn akkoord met de kwaliteitsscore van hun gebouw.

- De 1e factor vloeit voort uit de wettelijke zorgplicht en heeft betrekking op de voorzieningen nieuwbouw, uitbreiding en het verhelpen van constructieve gebreken.
- De 2e factor is gebaseerd op de criteria uit het Kwaliteitskader van de PO-raad en de VNG. Deze meting is gedaan door een online enquête en een Excel-invulvragenlijst waarbij respondenten (directie en gebruikers) cijfers van 1 tot 10 gaven.<sup>60</sup> Het gaat om 35 criteria op het gebied van verschillende onderdelen (tabel C.1). De criteria hebben verschillende weegfactoren. Opvallend is dat het ambitieniveau voor alle onderdelen op een zes is vastgesteld. De achtergrond hiervan is dat de bekostiging van schoolgebouwen zich richt op adequate huisvesting.
- De 3e factor maakt gebruik van kwantitatieve criteria waarbij de kosten van onderhoud en exploitatie inzichtelijk zijn gemaakt. Deze criteria zijn:
  - Gebouwoppervlak in relatie met de normatieve ruimtebehoefte,
  - Onderhoudskosten in relatie tot bekostiging,
  - Jaarlijkse kosten energie (gas/warmteverbruik, elektra en water),
  - Jaarlijkse schoonmaakkosten,
  - Jaarlijkse kosten dagelijks onderhoud (niet-planmatig).

Een school krijgt onder andere punten op basis van het verschil tussen de kosten voor onderhoud en het budget voor materiële instandhouding. Dit wordt gebruikt om te kijken hoe de kosten zich verhouden tot het budget. Als er relatief veel wordt uitgegeven dan kan mogelijk een conclusie hieraan worden verbonden dat een school in slechte staat verkeerd.

Zowel de gemeente als schoolbesturen geven aan dat de kwaliteitsmeting nog verdere uitwerking behoeft. In de scores wordt bij de beoordeling nog onvoldoende ingegaan op de aspecten 'noodzakelijkheid' en 'urgentie'. Volgens het IHP wordt de systematiek van de quick-scan in samenspraak met de schoolbesturen verder uitgewerkt. De bedoeling is om deze op termijn ook centraal in een digitale omgeving beschikbaar te maken ten behoeve van transparantie.

### Relatief groot deel van gebouwen scoort onvoldoendes in quick-scan

De scores op het Kwaliteitskader zijn samengevat in tabel C.1. Op het gebied van exterieur, interieur, omgeving en onderhoud worden voornamelijk voldoende gescoord. De onvoldoendes die op deze gebieden worden gescoord zijn veelal voor dezelfde schoolgebouwen. Op het gebied van gebruikersgroepen, functionaliteiten en gezondheid wordt lager gescoord. Problemen die op het gebied van functionaliteit optreden zijn bijvoorbeeld te kleine ruimten of te weinig ondersteunende ruimten. De score omtrent gezondheid gaat over licht, lucht, akoestiek en de temperatuur. Op het gebied van luchtkwaliteit en luchtverversing scoort ongeveer de helft van de gebouwen lager dan een 6,0 en er lijkt daarom ruimte voor verbetering op het gebied van het binnenklimaat. Hierbij gaat om een enquête en is geen meting gedaan. In het kader van de SUVIS-regeling zijn schoolbesturen gevraagd een meting te doen. De resultaten van deze metingen geven aan dat bij drie gebouwen het binnenklimaat voldoet, bij twee gebouwen voldoet het in een aantal ruimten niet en bij drie gebouwen voldoet het

---

<sup>60</sup> Deze methode kan mogelijk leiden tot een perverse prikkel omdat het geven van slechte scores bijdragen aan een hoge prioritering.

binnenklimaat niet. Daarnaast wordt bij één school extra bovenramen geplaatst. Bij de overige schoolgebouwen was het onderzoek niet uitgevoerd of nog niet afgerond.

**Tabel C.1 Aggregatie van scores Kwaliteitskader, in aantal schoolgebouwen per score**

	Onvoldoende (<6)	Voldoende (6,0-7,9)	Goed (>8)
Exterieur	5	11	1
Interieur	6	10	1
Omgeving	2	15	0
Gebruikersgroepen	9	8	0
Functionaliteiten	8	8	1
Gezondheid	8	9	0
Duurzaamheid	13	4	0
Onderhoud	6	11	0

Bron: Gemeente Oegstgeest

In de quick-scan is geen expliciete factor voor de algehele bouwtechnische staat maar op basis van een aantal andere factoren kan een beeld gevormd worden. Een verouderd gebouw zou zich kunnen uiten in lage scores op bijvoorbeeld functionaliteiten of duurzaamheid. Ook kan volgens de gemeente een verouderd gebouw leiden tot hoge exploitatie- of onderhoudskosten. Schoolbesturen moeten volgens de gemeentelijke verordening een schoolgebouw op een bepaald peil onderhouden en een verouderd gebouw zou kunnen leiden tot een tekort van middelen voor onderhoud. Dit lijkt niet altijd het geval te zijn. De GD Terwee school is een gebouw uit 1930 en verouderd maar bij dit gebouw leidt dit niet tot grote verschillen tussen budget en kosten. De quick-scan is bedoeld als globale evaluatie van de staat van gebouwen en geeft dan ook geen compleet beeld van de bouwtechnische staat. Over het algemeen kan op basis van de quick-scan en de gesprekken worden gesteld dat een deel van de schoolgebouwen sterk verouderd is.

#### **Energetische staat voldoet niet**

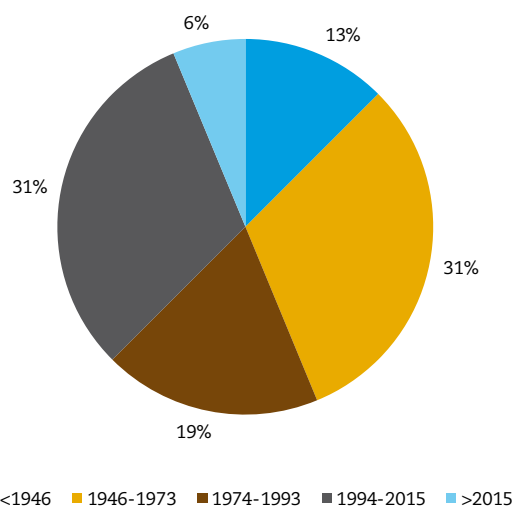
Van zeven van de schoolgebouwen zijn energielabels bekend. Deze worden in tabel C.2 weergegeven. De schoolbesturen en de gemeente geven aan dat energielabels een vertekend beeld kunnen geven. Panden kunnen bijvoorbeeld een redelijk label behalen door zonnepanelen en LED verlichting terwijl bouwkundig gezien de staat nog steeds slecht kan zijn. Dit blijkt ook uit de quick-scan die in 2018 ten behoeve van het IHP is uitgevoerd. Slechts twee van de 17 gebouwen die zijn opgenomen in de quick-scan een cijfer hoger dan een 6 gescoord. Opvallend is bijvoorbeeld OBS de Vogels die een energielabel A heeft maar waarbij de ervaring rond duurzaamheid een score van een 3,6 heeft. De oorzaak van dit verschil is onbekend. De energetische staat van de gebouwen voldoet hiermee niet aan de wensen.

Tabel C.2 Schoolgebouwen in Oegstgeest met een energielabel

Naam school	Bouwjaar	Energielabel
OBS de Vogels	2000	A
Gevers-Deuts Terweeschool	1930	E
De Kring, locatie Rembrandt	1974	C
Montessorischool Oegstgeest	1970	D
Wellantcollege	1995	B
Teylingencollege	1960	D
De Lichtwijzer	2012	A

Bron: Energielabeldatabase RVO en Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG)

Figuur C.1 Verdeling schoolgebouwen gemeente Oegstgeest naar bouwjaarklasse, procenten



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

#### Groot deel van onderwijsgebouwen uit de periode 1946-1973

In figuur C.1 wordt het aantal onderwijsgebouwen in Oegstgeest naar bouwjaarklasse weergegeven.<sup>61</sup> Bij één van de gebouwen is sprake van een gemeentelijk monument. Opvallend is dat een relatief groot deel van de gebouwen uit de periode 1946-1973 komt. Wanneer uitgegaan wordt van een technische levensduur van 60 jaar, betekent dit dat deze, en de vooroorlogse gebouwen, toe zijn aan vernieuwing of renovatie in de komende jaren. Het bouwjaar alleen is echter niet bepalend voor de opgave omdat gebouwen door de tijd heen

<sup>61</sup> Voor het Curium is het bouwjaar onbekend.

gerenoveerd kunnen zijn. In het IHP wordt bij twee scholen aangegeven dat het gebouw gerenoveerd is.

#### **Ruimte voor verbetering bij groot deel van de schoolgebouwen**

Op basis van de resultaten van de quick-scan en de gesprekken kan worden geconcludeerd dat er ruimte is voor verbetering bij een groot deel van de gebouwen. Met name de scores op het gebied van duurzaamheid zijn laag en gezien de lange termijn eisen en doelstellingen impliceert dit een opgave voor de komende decennia. Ook op het gebied van functionaliteit en binnenklimaat zijn verbeteringen mogelijk.

### **C.2   Beleid**

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op het beleid rond schoolgebouwen in de gemeente Oegstgeest. Allereerst wordt ingegaan op de organisatie en samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en andere belanghebbenden. Vervolgens wordt ingegaan op de (implicaties van) ambities in de gemeente rond schoolgebouwen. Tot slot wordt ingegaan op planvorming, waarin de concretisering van het beleid omtrent schoolgebouwen aan de hand van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's) wordt beschreven. Daarbij worden overige lokale aspecten die van invloed zijn op het beleid belicht.

#### **C.2.1   Organisatie en samenwerking**

##### **Klein deel van scholen in het basisonderwijs bestuurd door 'éénpitters'**

De 15 schoolgebouwen worden bestuurd door negen schoolbesturen (tabel C.3). Bij basisonderwijs zijn de tien schoolgebouwen ondergebracht bij zes schoolbesturen.<sup>62</sup> Van deze schoolbesturen besturen vier schoolbesturen enkel scholen binnen de gemeente Oegstgeest. De twee andere schoolbesturen voor het basisonderwijs zijn groter en beheren ook scholen in andere gemeenten. De schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn van vergelijkbare grote met elk zes onderwijsinstellingen. De schoolbesturen met meerdere schoolgebouwen kunnen ervoor kiezen om het onderhoudsbudget van de verschillende schoolgebouwen als één pot te behandelen en daardoor dit geld anders te verdelen. Dit biedt mogelijke voordelen ten opzichte van kleine schoolbesturen.

---

<sup>62</sup> Bij het primair onderwijs telt het aantal scholen in deze tabel op tot 11. Dit komt doordat Daltonschool Oegstgeest en CBS Joris de Witte zich in hetzelfde gebouw bevinden maar door twee verschillende schoolbesturen worden bestuurd.

**Tabel C.3 Verdeling aantal schoolgebouwen naar schoolbestuur, aantallen**

Schoolbestuur	Aantal schoolgebouwen binnen gemeente	Aantal onderwijsinstellingen in totaal
Openbaar Primair Onderwijs Oegstgeest (OPOO)	4 PO	4
Stichting Katholieke Scholen Oegstgeest (SKSO)	2 PO	2
De Vereniging tot instandhouding van een school voor Christelijk basisonderwijs, genaamd Hofdijckschool	1 PO	1
Vereniging tot instandhouding en bestuur van de Christelijke Basisschool Joris de Witte te Oegstgeest	1 PO	1
LEV WN	1 PO	25
Stichting Pantha Rhei	2 PO	16
Stichting Fiortetti Teylingen	1 VO	6
Stichting het Rijnlands Lyceum	1 VO	6
Leo Kanner	2 VO en 1 VSO	6

Bron: DUO databestand, bewerking EIB

#### **Gedeelde verantwoordelijkheid bij renovatie, initiatief met name bij gemeente**

De verantwoordelijkheden voor de gemeente zijn opgenomen in de verordening. De gemeente is verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor beheer en onderhoud. Daarnaast ziet de gemeente ook renovatie als haar verantwoordelijkheid. De verdeling van kosten voor renovatie is echter nog niet geheel duidelijk omdat de gemeente aangeeft dat schoolbesturen in aanmerking komen voor een bijdrage van de kosten. Wanneer de bijdrage van de gemeente voor renovatie lager is dan de kosten voor nieuwbouw zou dit kunnen leiden tot een prikkel waar vaker voor renovatie wordt gekozen dan voor nieuwbouw.

Schoolbesturen kunnen een beroep doen op de gemeente in de volgende gevallen: medegebruik van een ruimte voor het onderwijs in een gebouw dat in gebruik is door een andere school, herstel van constructiefout, herstel en vervanging in verband met schade aan een gebouw, inrichting in geval van bijzondere omstandigheden, huur van sportterrein en aanvragen met een spoedeisend karakter. Daarnaast ligt de taak om problemen op het gebied van toegankelijkheid op te lossen wanneer deze zich voordoen bij de gemeente.

De verantwoordelijkheid voor aanvullende maatregelen op het gebied van duurzaamheid en binnenklimaat bij bestaande schoolgebouwen ligt bij schoolbesturen. Bij een renovatie worden deze aspecten integraal meegenomen en wordt bekeken hoe de schoolbesturen hieraan kunnen bijdragen. Gezien het investeringsverbod mogen schoolbesturen alleen investeren in het gebouw wanneer dit een besparing oplevert.

#### **Ervaring rond samenwerking wisselend**

Zowel de gemeente als schoolbesturen geven aan dat de schoolbesturen goed betrokken zijn geweest bij het IHP. Beiden geven echter ook aan dat er een duidelijk spanningsveld bestaat. De gemeente kan zich niet geheel vastleggen op de plannen in het IHP en schoolbesturen vrezen dat plannen niet worden uitgevoerd of veel vertraging oplopen. Schoolbesturen begrijpen de beperkte financiële en ambtelijke capaciteit maar ervaren een gebrek aan prioriteit voor

schoolgebouwen. Op initiatief van de schoolbesturen is een passage in het IHP opgenomen over de algehele visie van de gemeente rond schoolgebouwen.

### C.2.2 Beleidsambities

#### **Ambities gelijk aan wettelijke verplichting**

De ambities rond duurzaamheid en het binnenklimaat die in het IHP worden gehanteerd voor nieuwbouw zijn gelijk aan de wettelijke normen, oftewel Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en Frisse Scholen klasse B. Bij renovatie wordt per situatie gekeken naar wat haalbaar is. Ambtenaren van onderwijshuisvesting hebben geen concrete invulling in beeld voor de lange termijn doelen zoals het aardgasvrij maken van bestaande gebouwen. Dit kan samenhangen met het feit dat duurzaamheid wordt vormgegeven bij andere afdeling.

### C.2.3 Planvorming

#### **Nieuwe IHP richtinggevender dan voorheen**

De gemeente heeft recent een nieuw IHP vastgesteld voor de periode 2021-2037. Hierbij ligt de focus op de komende vier jaar met een globale uitwerking voor de twaalf opvolgende jaren. De gemeente had hiervoor ook een IHP. Het nieuwe IHP is volgens de gemeente een stap vooruit. Ten eerste is het IHP richtinggevender doordat ook reserveringen als gevolg van het IHP worden gedaan. Hiervoor werden besluiten meer ad hoc genomen. Daarnaast kijkt de gemeente in het meest recente IHP op een andere manier naar de verantwoordelijkheid rond schoolgebouwen. In de quick-scan zijn aspecten uit het Kwaliteitskader betrokken. Deze aspecten, zoals de functionele staat en gezondheid, werden voorheen niet betrokken bij planvorming. Per vier jaar zal een nieuw IHP worden opgesteld. Het volgende IHP zal als uitzondering in 2023 worden vastgesteld, zodat dit samenvalt met het begin van een nieuwe raadsperiode.

Zowel schoolbesturen als de raad zijn bij het opstellen van het IHP betrokken geweest. De schoolbesturen zijn ten eerste betrokken geweest bij de quick-scan die in 2018 is uitgevoerd. Daarnaast hebben ze ook een akkoordverklaring gegeven voor het IHP.

#### **Van IHP tot beschikking**

In onderstaand figuur wordt weergegeven hoe het IHP tot een beschikking leidt. Ten eerste gaan de raad en schoolbesturen akkoord met het IHP. Hieruit wordt het vierjarig uitvoeringsprogramma opgesteld. De investeringen voor de komende vier jaar worden opgenomen in de programmabegroting. De gemeente stelt deze begroting vast. In beginsel wordt dit programma uitgevoerd maar net als aan het IHP zijn hier geen rechten te ontfemen. Voor de schoolgebouwen in dit programma kan gestart worden met voorbereidingen. Wederzijdse afspraken worden vastgelegd in een afsprakenbrief.

Daarnaast stelt het college jaarlijks het programma voorzieningen huisvesting onderwijs vast met de voorzieningen die in het eerstvolgende kalenderjaar worden bekostigd (huisvestingsprogramma). Dit is een wettelijke verplichting en plaatsing van de school in dit programma geeft recht op uitvoering. Het programma kan beschouwd worden als een bundeling van beschikkingen.

Voordat een beschikking voor een bouwproject wordt toegekend, wordt een haalbaarheidsonderzoek gedaan. Onderzoek wordt gedaan naar de benodigde omvang, beoogde locatie, mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting, de totale investeringskosten en de financiële dekking van de stichtingskosten. De gemeente bekostigt dit onderzoek. Tijdens dit onderzoek worden ook de VNG-normen geverifieerd op realiteit.





### Risico's rond planning van IHP













De gemeente neemt de investeringen voor de komende vier jaar op in een uitvoeringsprogramma en in de programmabegroting. Investerings na deze periode blijven als gevolg buiten beschouwing. Net als in andere gemeenten kunnen de schoolbesturen geen rechten ontlenen aan het IHP. Daarnaast bestaat er onderlinge afhankelijkheid tussen schoolgebouwen omdat schoolgebouwen volgens de huidige planning achter elkaar worden uitgevoerd. Dit heeft met capaciteit en tijdelijke huisvesting te maken. Het schoolgebouw voor het VSO wordt volgens het IHP dit jaar vernieuwd. De school die hierna wordt vernieuwd zal het oude gebouw van het VSO gebruiken als tijdelijke huisvesting. Mogelijk wordt dit mechanisme hierna nog herhaald. Dit betekent dat wanneer de VSO school vertraging heeft ook de volgende schoolgebouwen vertraging oplopen. Dit jaar moet nog een besluit genomen worden over het bestemmingsplan van de VSO school en vervolgens kan de bouw starten. Dit impliceert een risico rond de planning van het IHP. De gemeente geeft aan dat vertraging in het verleden heeft plaats gevonden en dat dit met name te maken had met de ruimtelijke inpassing.

### Gemeente voert komende jaren vooral nieuwbouw uit en daarna lichtere vormen van renovatie



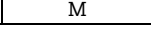
De gemeente heeft in het IHP maatregelen opgenomen voor nieuwbouw, renovatie en uitbreiding (figuur C.2). Op basis van de quick-scan is een prioritering tot stand gekomen van gebouwen en is onderzocht welke vorm van renovatie of nieuwbouw hier beter bij past. Voor nieuwbouw wordt gerekend met een economische levensduur van 40 jaar en een technische levensduur van 60 jaar. In de komende vijf jaar staan drie schoolgebouwen op de planning voor nieuwbouw of renovatie waarvan twee inclusief uitbreiding. Bij renovatie onderscheidt de gemeente drie niveaus.

- Vernieuwbouw/transformatie is bedoeld voor gebouwen die onvoldoende scores op bouwtechnische kwaliteit, functionele kwaliteit en economische kwaliteit (onderhoud/exploitatiekosten) maar wel voldoende kwaliteit hebben om de levensduur met 40 jaar te verlengen. Gebouwen komen in aanmerking als ze minstens 40 jaar oud zijn en na maatregelen moeten gebouwen ook nog minstens 40 jaar in stand blijven.
- Een upgrade is bedoeld om de levensduur te verlengen met 25 jaar. Gebouwen die minimaal 20 jaar oud zijn komen in aanmerking. Vier schoolgebouwen zijn in het IHP opgenomen voor een upgrade.
- Verduurzaming: gebouwen die minimaal tien jaar oud zijn en waarvan het gebouw bouwtechnisch, functioneel en economisch goed is maar onvoldoende scoort op binnenklimaat en energiezuinigheid. Gemeente Oegstgeest is de enige die dit als maatregel opneemt in het IHP. Deze maatregel vindt bij vijf schoolgebouwen plaats in de periode 2027-2034.

**Figuur C.2 Overzicht geplande maatregelen gemeente Oegstgeest, 2021-2037**

	2021-2025	2026-2030	2030-2034
VSO Leo Kanner			
GD Terwee (PO)			
De Vogels (PO)			
SO Leo Kanner			
De Kring: Willibrord (PO)			
Rijnlandslyceum (VO)			
J. de Witte/Dalton (PO)			
Teylingencollege (VO)			
Montessorischool (PO)			
Hofdijckschool (PO)			
De Lichtwijzer (PO)			
De Kring: Rembrandt (PO)			

(Vervangende) nieuwbouw	
Renovatie/upgrade/verduurzaming	
Uitbreiding	
Monumentale status	M

Bron: Integraal Huisvestingsplan Oegstgeest 2021-2037, bewerking EIB

### Schoolbesturen voeren eigen onderzoeken uit en stellen MJOP's op

De schoolbesturen geven aan een eigen beeld op te stellen van het gebouw en op basis hiervan een MJOP te stellen. De schoolbesturen geven in gesprekken aan een beter beeld te hebben van hun schoolgebouwen dan in de quick-scan naar voren komt.

Bij het opstellen van een MJOP geven de schoolbesturen aan rekening te houden met het IHP. Dit wordt gedaan door bepaalde onderhoudsmaatregelen af te schalen omdat deze anders leiden tot desinvesteringen. Bij vertraging in het IHP vormt het plannen van onderhoud een uitdaging. Door onzekerheid rondom de planning is het lastig te bepalen welke onderhoudsmaatregelen noodzakelijk zijn in het licht van toekomstige renovatie of nieuwbouw.

De gemeente geeft hierover aan dat drie jaar voorafgaand aan een maatregel uit het uitvoeringsplan een huisvestingsonderzoek uit te voeren. In dit onderzoek wordt de bouwtechnische staat opgenomen en de toekomstbestendigheid beoordeeld. Dit onderzoek leidt tot een afsprakenbrief waarin onder andere afspraken worden gemaakt over het uit te voeren onderzoek.

### C.3 Financieel beeld

In deze paragraaf wordt ingegaan op het financiële beeld van de gemeente en schoolbesturen rond de opgave omtrent schoolgebouwen. Allereerst wordt hierbij ingegaan op de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente. Hierbij wordt ingegaan op

normbedragen die worden gehanteerd. Vervolgens worden de investeringen die gemoeid zijn met de in het IHP opgenomen plannen uitgelicht. Tot slot wordt de financiële opgave voor schoolbesturen aan de hand van meerjarenonderhoudsplannen toegelicht.

#### **Normbedragen VNG worden aangevuld met suppletie**

De gemeente gebruikt de VNG-normbedragen als uitgangspunt maar vult deze aan met een suppletie van € 420/m<sup>2</sup>. De reden hiervan is dat de VNG-norm alleen bouwkosten dekt. De suppletie is bedoeld om aanvullende kosten te dekken zoals kosten voor tijdelijke huisvesting, verhuiskosten en voorbereidingskosten. Deze bedragen worden ook opgenomen in de verordening. De VNG bedragen worden elk jaar bijgewerkt op basis van een kostenindex. Hiernaast hanteert de gemeente geen aanvullende indexering voor verwachte stijgingen van bouwkosten in de komende jaren. Voor 2021 zijn de normbedragen als volgt:

- Nieuwbouw/transformatie: VNG-normbedragen + suppletie € 420/m<sup>2</sup>
- Renovatie: 42% VNG-normbedragen + suppletie € 420/m<sup>2</sup>
- Verduurzaming: 21% VNG-normbedragen + suppletie € 420/m<sup>2</sup>

Het hanteren van een suppletie lijkt een logische manier om vooraf met aanvullende kosten rekening te houden. Voor nieuwbouw lijkt dit ongeveer een opslag te betreffen van de VNG-normbedragen ter grootte van 18%.

Zodra er op basis van een onderzoek een meer verfijnde kostenberekening beschikbaar is, wordt deze in het vervolg als investeringsraming gehanteerd. De kosten voor renovatie bedragen volgens het IHP maximaal 42% van de stichtingskosten. Dit percentage is afkomstig van een marktonderzoek van Arcadis. De gemeente heeft nog weinig ervaring met renovatie en zal in de praktijk nog moeten ondervinden of deze bedragen voldoen. HEVO gaat bij renovatie van ongeveer 70% van de kosten uit van nieuwbouw en bij het aanpassen van gebouwen van 26% van de kosten van nieuwbouw.<sup>63</sup>

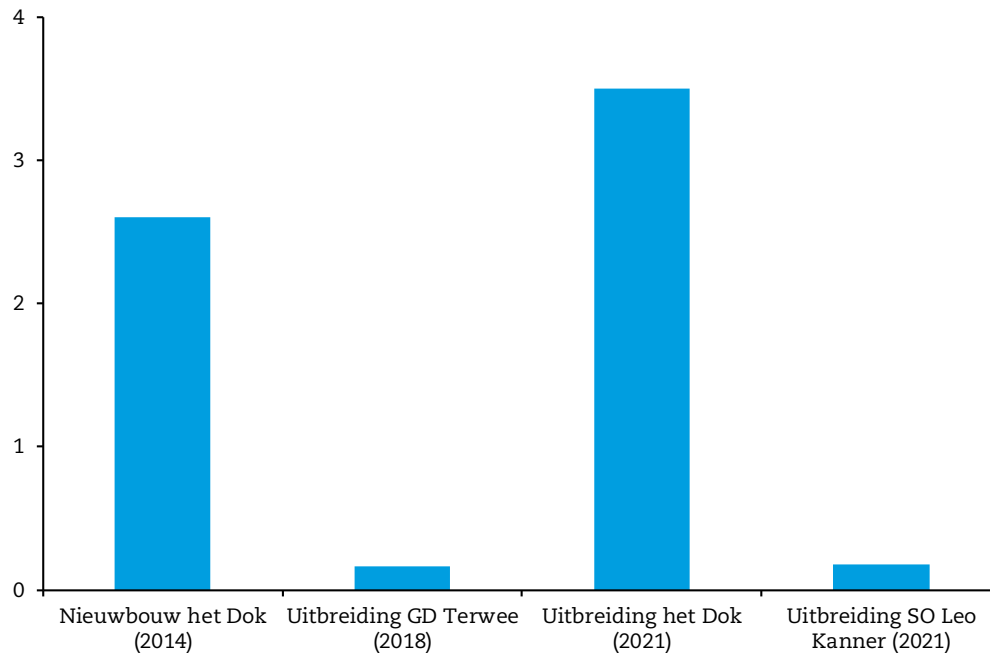
#### **Gemeente heeft afgelopen jaren met name in uitbreiding geïnvesteerd**

In de afgelopen vijf jaar heeft geen vervanging, nieuwbouw of renovatie plaats gevonden. Wel zijn drie schoolgebouwen uitgebreid (figuur C.3). Daarnaast heeft de gemeente ook kosten gehad voor andere maatregelen zoals herstel van een betonnen vloer bij één van de schoolgebouwen. In de afgelopen 10 jaar heeft wel nieuwbouw voor één school plaatsgevonden. De kosten variëren van € 920 tot € 1.895 per m<sup>2</sup>.

---

<sup>63</sup> HEVO, 2018. Macrobenaadering verduurzaming onderwijshuisvesting.

**Figuur C.3** Investerings schoolgebouwen in uitbreiding, nieuwbouw en renovatie, gemeente Oegstgeest, 2011-2021, miljoen euro



Bron: Gemeente Oegstgeest, bewerking EIB

#### Investerings in de komende jaren hoger door nieuwbouwplannen

In figuur C.3 wordt de investeringsraming weergegeven uit het IHP. Voor elke school die in de meerjarenplanning is opgenomen wordt eerst een onderzoek huisvesting uitgevoerd van € 30.000 per onderzoek. Voor het huidige IHP staan de volgende maatregelen op de planning voor de periode 2021-2036:

- In de komende vijf jaar staan drie schoolgebouwen op de planning voor nieuwbouw of renovatie waarvan twee inclusief uitbreiding. Bij de VSO Leo Kanner (€ 22,3 miljoen in 2021) gaat het om nieuwbouw op een nieuwe locatie. Bij GD Terweeschool (€ 7,8 miljoen in 2024) gaat het om een gemeentelijk monument waarbij mogelijkheden rond nieuwbouw en transformatie nog worden verkend. Ten slotte krijgt ook de SO Leo Kanner nieuwbouw (€ 5,4 miljoen in 2025). De bedragen per m<sup>2</sup> die voor nieuwbouw worden gehanteerd in de meerjarige investeringsplanning<sup>64</sup> zijn hoger dan € 2.700 per m<sup>2</sup> wat door HEVO wordt gehanteerd als kosten voor vervanging van schoolgebouwen.<sup>65</sup>
- Daarnaast zijn vier schoolgebouwen in het IHP opgenomen voor een upgrade. Deze upgrades vinden in de periode 2025-2034 plaats.
- Ten slotte zijn vijf schoolgebouwen op de planning voor verduurzaming. Deze maatregelen worden in de periode 2027 tot en met 2033 genomen.

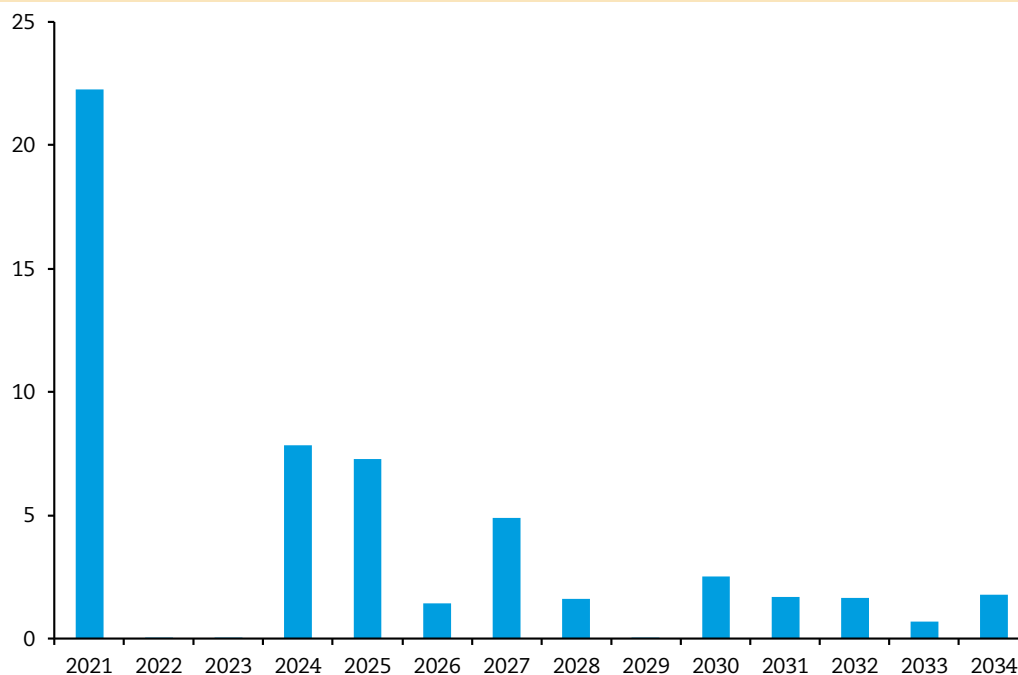
<sup>64</sup> Hierbij zijn we uitgegaan van het maximum van of het bestaande aantal m<sup>2</sup> of het maximum benodigd aantal m<sup>2</sup> volgens de ruimtebehoefte.

<sup>65</sup> HEVO, 2018. Macrobenaadering verduurzaming onderwijshuisvesting.

Ten opzichte van de afgelopen jaren liggen de investeringen in de komende jaren hoger. De gemeente geeft aan dat dit voortvloeit uit de nieuwe aanpak voor het IHP.

Opvallend is de neerwaartse trend die te zien is in figuur C.3. Het is af te wachten of deze trend gerealiseerd kan worden. Na 2025 staan met name schoolgebouwen op de planning voor verduurzaming of een upgrade en onderzoek is nodig om te beslissen of dit voldoende is. Enerzijds lijken er lichte maatregelen te worden genomen bij relatief oude gebouwen. Zo worden beide schoolgebouwen voor het VO opgenomen voor verduurzaming terwijl (delen van) de gebouwen uit 1960 en 1967 komen. Ook staat een school uit 1887 op de planning voor een upgrade. Het is echter niet duidelijk of en in welke mate schoolgebouwen zijn gerenoveerd tijdens de levensduur. Schoolbesturen geven tijdens het gesprek aan dat er bij sommige gebouwen twijfels zijn of een upgrade of verduurzaming voldoende is. Dit zal duidelijk worden tijdens het huisvestingsonderzoek van de gemeente dat drie jaar voor elk project wordt uitgevoerd. Daarnaast zijn de kosten in deze meerjarige investeringsraming niet geïndexeerd voor toekomstige stijgingen in bouwkosten en wanneer bouwkosten stijgen zullen de investeringen toenemen.

**Figuur C.3** Investeringen schoolgebouwen in uitbreiding, nieuwbouw en renovatie, gemeente Oegstgeest, 2021-2036, miljoen euro



Bron: Integraal Huisvestingsplan Oegstgeest 2021-2037 en gemeente Oegstgeest, bewerking EIB

#### **Aanvullende investeringen naast bouwkosten van toepassing**

De gemeente geeft aan dat de investeringen in onderzoeken en bouwkosten niet de enige investeringen zijn voor schoolgebouwen. Zo investeert de gemeente ook in reparaties van constructies, de eerste inrichting van schoolgebouwen en grondaankoop. Zo is in 2018 een betonnen vloer in één van de schoolgebouwen gerepareerd. De kosten hiervan waren ruim € 180.000. De eerste inrichting is alleen van toepassing bij nieuwe schoolgebouwen of bij uitbreiding. Bij vervanging wordt ervan uitgegaan dat de instelling deze meeneemt naar het nieuwe gebouw. Ten slotte worden er ook kosten gemaakt voor onderzoeken en voorbereiding. Zo is het budget voor het huisvestingsonderzoek voor de Leo Kannerschool € 235.000. Hierbij gaat het om een complex project, in de meerjarige investeringsraming wordt doorgaans

rekening gehouden met € 30.000 voor dit onderzoek. Al met al zijn deze aanvullende kostenposten van belang en leggen deze beslag op een deel van het totale budget van de gemeente.

#### **Uitkering vanuit Gemeentefonds hoger dan uitgaven in 2020 en 2021**

In tabel C.4 worden de uitkeringen voor onderwijshuisvesting van het Gemeentefonds en de jaarlijkse uitgaven voor onderwijshuisvesting weergegeven. De gemeente ontvangt ongeveer € 3,8 miljoen per jaar voor onderwijshuisvesting in 2020 en 2021. De lasten in deze jaren zijn naar verwachting lager. De gemeente geeft aan dat een eerste reden hiervoor is dat in de afgelopen jaren relatief minder investeringen zijn gedaan. Ten tweede draagt ook de lage rentestand bij aan de lage uitgaven. In het IHP staat de VSO op de planning en dit naar verwachting tot een stijging van de kapitaallasten van € 585.000 per jaar. Dit is een aanzienlijk bedrag gezien de kapitaallasten rond onderwijshuisvesting in 2020 en 2021. Het is op basis van deze informatie niet precies te zeggen hoe de kapitaallasten zich precies gaan ontwikkelen. De wethouder geeft aan dat het geen doel is om investeringen één op één met de uitkering te laten lopen zolang men tevreden is over de kwaliteit van de schoolgebouwen.

**Tabel C.4      Uitkering Gemeentefonds ten behoeve van schoolgebouwen en uitgaven per jaar, duizend euro**

	2020	2021
Totale uitkering onderwijshuisvesting	3.761,7	3.813,1
Rente en afschrijvingen	1.345,4	1.462,8
Overige kosten	458,0	448,2
Huur gymnastieklokalen en sporthallen	72,5	72,5
Saldo	1.885,6	1.829,5

Bron: Integraal Huisvestingsplan Oegstgeest 2021-2037, bewerking EIB

#### **Grote opgaven op andere gebieden**

De wethouder geeft aan dat voor de gemeente een schuld van ongeveer € 50 tot € 60 miljoen acceptabel is en dat dit bedrag in het verleden is overschreden. De investering voor de VSO Leo Kanner in 2021 van ruim € 22 miljoen neemt een groot beslag op deze schuldpositie. De gemeente heeft echter ook andere investeringen te maken zoals het onderhoud van bruggen die ook effect hebben op dezelfde leencapaciteit.

De gemeente heeft ook grote opgaven op andere gebieden. Een voorbeeld hiervan zijn de tekorten op jeugdzorg. Doordat de uitkering voor onderwijshuisvesting niet geoormerkt is kan hier relatief makkelijk geschoven worden met budgetten. De wethouder geeft aan soms geen mogelijkheid te zien om dit niet te doen, bijvoorbeeld bij de keuze tussen het sluiten van een bibliotheek en het vernieuwen van een school.

#### **Extra deel van lumpsum schoolbesturen ingezet voor onderhoud**

Sinds 2015 valt het onderhoud voor primair onderwijs onder de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. De meningen over dit proces lopen uiteen.

Schoolbesturen geven aan dat op dat moment soms sprake was van achterstallig onderhoud. Daarnaast zijn geen gereserveerde budgetten van gemeenten voor onderhoud overgeheveld naar schoolbesturen. Dit impliceert dat schoolbesturen met de jaarlijkse lumpsum die tot hun beschikking is het achterstallig onderhoud moesten wegwerken. Schoolbesturen geven aan dat er gespaard moet worden voor ingrijpende maatregelen en dat het soms keuzes vergt tussen

onderhoud en andere aspecten zoals extra onderwijsondersteuning. Gemiddeld genomen geven schoolbesturen aan dat een deel van de personele inzet uit de lumpsum wordt gebruikt voor materiele inzet. Een deel van de schoolgebouwen verhuurt het gebruik van het plein of een deel van het gebouw. Dit levert beperkte inkomsten op maar er staan ook kosten tegenover zoals energie en personeel.

De gemeente geeft aan dat voor de verschuiving van verantwoordelijkheid voor onderhoud bij basisschoolgebouwen is onderzocht of er sprake was van achterstallig onderhoud. De verwachting was op dat moment dat besturen voldoende middelen zouden ontvangen voor het groot onderhoud en de gemeente zag geen noodzaak om de besturen hierin tegemoet te komen.

#### **Schoolbesturen nemen genoeg met weinig kwaliteit**

Het ambitieniveau dat schoolbesturen hanteren is volgens hen laag en ze nemen genoeg met weinig. Een voorbeeld dat tijdens de gesprekken wordt genoemd is dat wc's één keer per dag worden schoongemaakt. Besparingen worden bijvoorbeeld behaald door zelf dingen te verven. Deze kosten dienen schoolbesturen te dekken uit de vergoeding voor de materiële instandhouding die zij ontvangen vanuit het Rijk. Dit ambitieniveau komt overeen met de quick-scan waar een 6,0 als doelstelling wordt genoemd. Wanneer er nu een 6,0 gescoord zal dit over 10 tot 15 jaar naar verwachting geen 6,0 meer zijn en zijn mogelijk meer maatregelen nodig dan nu wordt verwacht.

#### **Gemiddelde onderhoudskosten liggen rond € 45/m<sup>2</sup> per jaar**

Op basis van de voorhanden MJOP's liggen de gemiddelde onderhoudskosten voor de komende 20 jaar op € 45/m<sup>2</sup> per jaar. Een gemiddelde basisschool in Oegstgeest is 1.722 m<sup>2</sup> en dit impliceert gemiddelde kosten van € 77.645 per jaar voor onderhoud. Op het eerste gezicht lijkt geen sterke relatie tussen te bestaan tussen de leeftijd van het gebouw en de kosten per vierkante meter. Op onderdelen bestaan er echter wel verschillen. Zo zijn de kosten voor onderhoud van installaties bijvoorbeeld hoger bij nieuwere gebouwen. Daarnaast zijn de kosten per vierkante meter lager bij grotere gebouwen. Hier is mogelijk sprake van een schaalvoordeel. Ten slotte valt op dat de MJOP's verschillende indexeringen hanteren, variërend van 0 tot 2,5%.

## Bijlage D Leidschendam-Voorburg

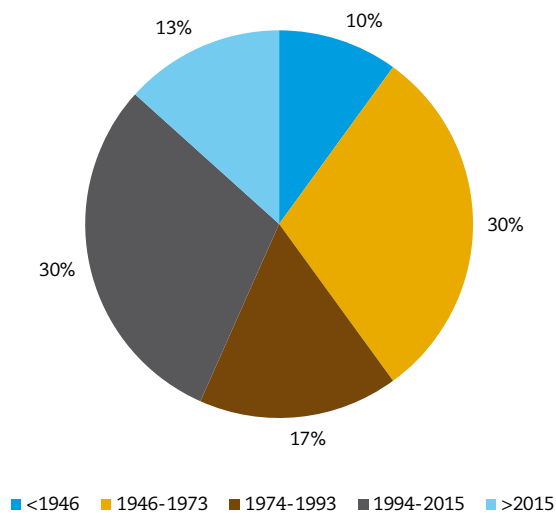
### D.1 De staat van de schoolgebouwen

Een aantal aspecten zijn van belang om te bepalen wat de algemene staat van het schoolgebouwen in gemeente Leidschendam-Voorburg is. Hieronder worden deze aspecten nader toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de bouwjaarklassen van de schoolgebouwen. Vervolgens wordt ingegaan op de functionele, bouwtechnische en energetische staat.

De gemeente Leidschendam-Voorburg telt 30 onderwijsgebouwen waarvan 21 voor het basisonderwijs<sup>66</sup>, zeven voor het voortgezet onderwijs, één schoolgebouw voor het speciaal basisonderwijs en één schoolgebouw voor het speciaal voortgezet onderwijs. Aanvullend heeft de gemeente een schoolgebouw voor tijdelijke gebruik beschikbaar. Dit schoolgebouw wordt buiten beschouwing gelaten. Op basis van de bouwjaren, de IHP's, de energielabels en de gesprekken schetsen we hieronder een beeld van de staat van de schoolgebouwen.

In figuur D.1 wordt het aantal onderwijsgebouwen in Leidschendam-Voorburg weergegeven naar bouwjaarklasse. Opvallend is dat een relatief groot deel van de gebouwen uit de periodes 1946-1973 en de 1994-2015 komen. Opvallend is dat met name bij het VO een relatief groot deel van de gebouwen uit de periode 1946-1973 komt. Het gaat hierbij om vier van de zeven schoolgebouwen. Voor het primair onderwijs zijn de bouwjaren relatief meer verspreid. Vijf gebouwen hebben een monumentale status.

**Figuur D.1** Verdeling schoolgebouwen gemeente Leidschendam-Voorburg naar bouwjaarklasse, procenten



Bron: Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG), bewerking EIB

<sup>66</sup> Deze 21 gebouwen bevatten 20 instellingen. Onderwijsinstelling Pius X heeft twee schoolgebouwen.



Renovatie is tot op heden niet opgenomen in de verordening van de gemeente. Investerings in bestaande schoolgebouwen zijn onder de noemer van vervangende nieuwbouw of uitbreiding gedaan. De gemeente geeft aan dat bij zes scholen uitbreiding of nieuwbouw is uitgevoerd met het karakter van renovatie. Hierbij gaat het om twee gebouwen uit de periode voor 1946, drie gebouwen uit de periode 1946-1973 en één gebouw uit de periode 1994-2015.

#### **Deel van gebouwen voldoen functioneel niet meer of zijn verouderd**

In het IHP voor het PO geeft de gemeente aan dat elf van de 22 gebouwen in het primair onderwijs functioneel niet meer voldoen en/of 40 jaar of ouder zijn. Vijf van deze gebouwen zijn bouwtechnisch verouderd en voor vijf anderen geldt dat bouwtechnische veroudering ook van toepassing is binnen de IHP-periode. Van de elf gebouwen is voor drie gebouwen ten tijde van het IHP al nieuwbouw in voorbereiding. Bij twee van deze gebouwen is de nieuwbouw al gerealiseerd en zijn de meest recente bouwjaren in de BAG geregistreerd (tabel D.1). Samengevat lijken er nog negen gebouwen bouwtechnisch of functioneel verouderd.

Voor het VO zijn drie van de zeven schoolgebouwen bouwtechnisch verouderd. Bij één gebouw wordt de staat slecht genoemd en bij andere gebouwen naderen bouwelementen het einde van de technische levensduur. Van de vier overige schoolgebouwen worden bij drie van deze gebouwen knelpunten op functioneel gebied genoemd. Deze knelpunten zijn bijvoorbeeld gedateerde praktijkruimtes, flexibelere ruimten, tekort aan nevenruimten of te kleine lokalen.

Op basis hiervan kan gesteld worden dat bij bouwtechnische veroudering bij ongeveer 40% van de gebouwen van toepassing is. Ook schoolbesturen geven tijdens het gesprek aan dat een aanzienlijk deel van de gebouwen oud is met bijbehorende gebreken.

#### **Geen integraal beeld op het gebied van energetische staat en binnenklimaat**

Van zeven van de 30 gebouwen is het energielabel bekend. De gemeente geeft aan dat vernieuwde panden een energielabel hebben. Het gaat hierbij vooral om het voortgezet onderwijs: van de zeven schoolgebouwen is van vijf gebouwen het label bekend. Het beeld dat door de beschikbare labels ontstaat is positief omdat het merendeel label A heeft. Op basis van de bouwjaren is de verwachting dat de overige schoolgebouwen gemiddeld tot lagere energielabelklassen behoort. Wel zijn volgens het IHP in de periode 2010-2014 op daken van 19 schoolgebouwen zonnepanelen geplaatst.

**Tabel D.1 Schoolgebouwen in Leidschendam-Voorburg met een afgemeld energielabel**

Naam school	Bouwjaar	Energielabel
Cascade	2018	A
De Springplank	2007	A
Sint-Maartenscollege	1966	A
Veurs Lyceum	1991	A
's Gravendreef College Leidschendam	2013	A
Gymnasium Novum	1962	F
Dalton Voorburg	1964	D

Bron: Energielabeldatabase RVO en Basisregistratie Adressen Gebouwen (BAG)

De gemeente geeft aan dat een compleet en integraal beeld ontbreekt omtrent het binnenklimaat van schoolgebouwen. In de periode 2009-2013 is in een aantal schoolgebouwen het binnenklimaat verbeterd in het kader van de Frisse Scholen Regeling. Daarnaast heeft een aantal schoolgebouwen in het kader van de SUVIS onderzoek gedaan naar het binnenklimaat. De gemeente ziet het als actie om de staat van het binnenklimaat verder in kaart te gaan

brengen. Uit het IHP voor het VO wordt bij een aantal schoolgebouwen genoemd dat de gebouwen niet voorzien zijn van een klimaatinstallatie.

Het beeld van de schoolbesturen is dat een zeer beperkt deel van de schoolgebouwen voldoet aan de huidige eisen. Dit hangt samen met de leeftijd van de gebouwen. Gebouwen voldoen veelal aan destijds geldende bouwbesluiten maar niet aan huidige ambitieniveaus op het gebied van binnenklimaat klasse A of de nieuwbouweisen voor duurzaamheid. Schoolbesturen hebben op het gebied van duurzaamheid geïnvesteerd in maatregelen zoals LED verlichting die onder de erkende maatregelen lijst vallen. Niet elk schoolgebouw valt onder deze regeling. Daarnaast wordt bij een enkele school gebruik gemaakt van de SUVIS subsidie voor binnenklimaat.

#### **Door veroudering voldoet deel van gebouwen niet aan nieuwbouweisen en wensen**

Over het algemeen voldoen de schoolgebouwen en lijken schoolbesturen en gemeente tevreden. Op basis van de IHP's kan geconcludeerd worden dat bij een deel van de gebouwen bouwtechnische veroudering van toepassing is binnen de IHP-periode. Als gevolg van de leeftijd voldoen deze gebouwen ook niet aan huidige ambitieniveaus op het gebied van binnenklimaat klasse A of de nieuwbouweisen voor duurzaamheid.

### **D.2 Beleid**

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op het beleid rond schoolgebouwen in de gemeente Leidschendam-Voorburg. Allereerst wordt ingegaan op de organisatie en samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en andere belanghebbenden. Vervolgens wordt ingegaan op de (implicaties van) ambities in de gemeente rond schoolgebouwen. Tot slot wordt ingegaan op planvorming, waarin de concretisering van het beleid omtrent schoolgebouwen aan de hand van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's) wordt beschreven. Daarbij worden overige lokale aspecten die van invloed zijn op het beleid belicht.

#### **D.2.1 Organisatie en samenwerking**

##### **Met name grote schoolbesturen actief binnen de gemeente**

De 21 gebouwen voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs zijn ondergebracht bij drie schoolbesturen (tabel D.2). Opvallend is dat de gemeente geen éénpitters kent. Het kleinste schoolbestuur dat actief is telt twee scholen waarvan één in Leidschendam-Voorburg. Schoolbesturen geven aan dat er voordelen zijn voor grotere schoolbesturen omdat er makkelijker geschoven kan worden met middelen en vaak meer kennis omtrent huisvesting binnen grote schoolbesturen aanwezig is.

**Tabel D.2 Verdeling aantal schoolgebouwen naar schoolbestuur, aantallen**

Schoolbestuur	Aantal schoolgebouwen binnen gemeente	Aantal onderwijsinstellingen in totaal
Stichting Pantá Rhei	13 PO	17
Stichting Lucas Onderwijs	7 PO, 1 SBO en 1 VO	83
Montessori Stichting Vreugd en Rust	1 PO	2
Stichting scholengroep Spinoza	6 VO	8
Stichting Horizon Jeugdzorg en Speciaal Onderwijs Rotterdam	1 SVO	8

Bron: DUO databestanden, bewerking EIB

### **Verordening vormt basis voor verantwoordelijkheden gemeente**

De gemeente heeft de wettelijke taak in het voorzien van voldoende en adequate huisvesting voor onderwijs en is hiermee verantwoordelijk voor nieuwbouw, vervanging en uitbreiding. De basis van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente is vastgelegd in de verordening. De gemeente wil een integrale benadering volgen voor nieuwbouw, uitbreiding, renovatie en duurzaamheid. Doel hiervan is het realiseren van toekomstbestendige nieuwbouw. Renovatie wordt daarom door de gemeente gezien als mogelijk alternatief voor vervangende nieuwbouw en per project wordt dit onderzocht. Renovatie is nog niet opgenomen in de verordening.

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van onderwijsgebouwen. Indien de school gehuisvest is in een verzamelingsgebouw waarbij de gemeente eigenaar is, dan is het beheer in handen van de gemeente.

### **Gedeeld positief beeld rond samenwerking**

Zowel de schoolbesturen als de gemeente zijn positief over de samenwerking rond onderwijshuisvesting. De gemeente geeft aan dat er veel momenten van contact zijn en schoolbesturen voelen zich goed betrokken bij het IHP. Daarnaast zijn de gemeente en schoolbesturen goed van elkaar op de hoogte wat er speelt. Schoolbesturen hebben het gevoel dat besluiten in gezamenlijkheid worden genomen.

## **D.2.2 Beleidsambities**

### **Gemeente onderzoekt of bij nieuwbouw Energieneutrale Gebouwen (ENG) mogelijk is**

Het uitgangspunt voor nieuwbouw van schoolgebouwen is in ieder geval gelijk aan de wettelijke kaders, oftewel Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) en Frisse Scholen klasse B. Per project wordt gekeken of de stap naar ENG mogelijk is. De gemeente geeft aan dat zij 50% van de extra benodigde investeringen hiervoor wil gaan bijdragen. De gemeente zal hier nog over in gesprek gaan met de schoolbesturen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze gesprekken en de doorrekening van de extra kosten kan Energieneutrale Gebouwen (ENG) mogelijk gerealiseerd worden. De verwachting op dit moment is dat in de komende vier jaar drie nieuwbouwscholen en twee te renoveren schoolgebouwen hiervoor in aanmerking komen. De gemeente financiert dit vanuit een bestemmingsreserve en heeft budget hiervoor vrijgemaakt.

Voor de lange termijn heeft de gemeente als ambitie om voor 2050 CO<sub>2</sub>-neutraal te zijn. Deze ambitie en andere plannen op het gebied van duurzaamheid, zoals het aardgasvrij maken van bestaande gebouwen, zullen moeten landen in een duurzaamheidsstrategie. De gemeente houdt rekening met inzet van extra middelen om de ambitie voor CO<sub>2</sub>-neutraliteit te behalen.

### **Gemeente stelt kaders op voor kwaliteit schoolgebouwen**

De leefbaarheid binnen de gemeente is een belangrijk onderwerp en onderwijs speelt hierbij een belangrijke rol. De gemeente heeft een aantal specifieke beleidsambities voor schoolgebouwen in het IHP voor het genoemd:

- Voldoende capaciteit gymzalen;
- Door middel van volumeafspraken een goed en divers verspreid aanbod;
- Het verbeteren van de functionaliteit van schoolgebouwen;
- Integrale benadering van nieuwbouw, uitbreiding, renovatie en duurzaamheid;
- Per situatie kijken of brede samenwerking of IKC realiseerbaar is;
- VO-scholen met een (bredere) maatschappelijke functie;
- Toekomstbestendige en duurzame huisvesting.

## **D.2.3 Planvorming**

### **Leidschendam-Voorburg stelt aparte IHP's op voor primair en voortgezet onderwijs**

De gemeente Leidschendam-Voorburg kent aparte IHP's voor primair en voortgezet onderwijs maar geeft aan achter de schermen wel de afstemming tussen beide IHP's te zoeken. Sinds 2011 is de gemeente gestart met een IHP voor primair onderwijs en later is dit ook opgepakt voor het voortgezet onderwijs. Het meest recente IHP voor primair onderwijs heeft een looptijd van 2019-2023 met een doorkijk naar 2034. De IHP's worden elke vier jaar bijgesteld. Het meest

recente IHP voor voortgezet onderwijs heeft een looptijd van 2017-2026. Hiermee is de periode die beschouwd is voor het voortgezet onderwijs korter dan in toekomstige wetgeving verplicht zal worden.<sup>67</sup>

Beide IHP's zijn in samenwerking van gemeente en schoolbesturen opgesteld. Een extern bureau wordt ingehuurd om interviews te houden. Daarnaast worden integrale sessies gehouden met schoolbesturen en de wethouder. Ook worden de leerlingenprognoses getoetst bij de schoolbesturen. Schoolbesturen geven aan tevreden te zijn over dit proces en zich goed betrokken voelen. Daarnaast kijkt de gemeente één keer per vier jaar mee bij de MJOP's. Het IHP wordt vervolgens geschreven door de gemeente en deze wordt voorgelegd aan het college en de Raad. De gemeente geeft aan dat goedkeuring van het vorige IHP snel verliep.

#### **Belangrijke factoren voor planvorming zijn ruimtebehoefte, bouwtechnische en functionele staat**

De belangrijkste factoren voor het bepalen van de opgaven lijken de bouwtechnische staat, functionele staat en de ruimtebehoeften. Per regio is onderzocht hoe leerlingenprognoses zich ontwikkelen in de komende jaren en of het huidige aanbod voldoende ruimte biedt voor deze ontwikkeling. De leerlingenprognose is afkomstig van Pronexus en bij het opstellen van een prognose wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met nieuwbouwplannen. Op basis van de prognoses worden de ruimtebehoeften vastgesteld.

Aanvullend legt de gemeente samen met schoolbesturen volumeafspraken vast. Deze afspraken geven aan hoeveel leerlingen een school jaarlijks mag inschrijven en hebben als doel om een divers en verspreid aanbod van onderwijs te borgen. In de praktijk houden deze afspraken in dat de scholen ongeveer op peil worden gehouden qua grootte. Bij het VO zijn een aantal scholen die kunnen groeien op basis van de volumeafspraken.

Op basis van deze factoren is een prioritering gemaakt en dit heeft geleid tot de selectie van schoolgebouwen en plannen in figuur D.2. Voor het primair onderwijs zijn drie tijdsvakken vastgesteld waarvan de schoolgebouwen in de eerste en tweede categorie in de gemeentelijke programmabegroting zijn opgenomen. Op basis van een recente programmabegroting kan gesteld worden dat tot 2020 gestart is met de realisatie van onder andere de Wegwijzer en de Trampoline. De derde categorie (2026-2032) voor het primair onderwijs betreft een voorlopige lijst van schoolgebouwen die mogelijk in aanmerking komen voor vervangende nieuwbouw. Tussen de projecten van categorie 3 kan worden geprioriteerd op basis van het bouwjaar, de MJOP's, functionaliteit, een energiescan of uitbreidingsmogelijkheden. De schoolgebouwen die opgenomen staan voor maatregelen in het IHP voor het VO hebben we ten behoeve van het figuur in dezelfde tijdsvakken ingedeeld.

---

<sup>67</sup> Ministerie van OCW, 9 juli 2020. Beleidsreactie onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistraject voor de Europese School Bergen

**Figuur D.2 Overzicht geplande maatregelen gemeente Leidschendam-Voorburg, PO 2019-2032 en VO 2017-2026**

	2019-2023	2024-2025	2026-2032
Pius X (PO)			
De Vijverhof (PO)	M		
Montessori NV&R (PO)			
De Wegwijzer (PO)/IKC de Tol			
De Trampoline (PO)			
Marie Bernadette (PO)			
Driemaster (PO)			
De Zonnewijzer (PO)			
Essesteijn (PO)			
De Parachute (PO)			
Cascade (PO)			
SBO De Vliethorst			
Veurs Voorburg (VO)			
Sint Maartenscollege (VO)			
SG Dalton Voorburg (VO)			
Corbulo College (VO) <sup>68</sup>			

(Vervangende) nieuwbouw	
Renovatie	
Uitbreiding	
Monumentale status	M

Bron: IHP Leidschendam-Voorburg PO 2019-2032, IHP VO 2017-2026 en monumentenlijst Leidschendam-Voorburg, bewerking EIB

#### Vertraging bij bouwprojecten komt soms voor

De gemeente geeft aan dat ze opgestelde plannen ook echt willen uitvoeren en denken hierin te slagen omdat de plannen budgettair beter op orde zijn gebracht dan in het verleden. In het verleden is vertraging voorgekomen. Een voorbeeld van een complex project is de basisschool

<sup>68</sup> Bij Corbulo college wordt eventuele onderwijskundige vernieuwing toegepast.

de Vijverhof. Dit komt omdat deze school voorbestemd is als gemeentelijk monument en het project daardoor complexer is. Bij dit type projecten moet onderzocht worden welke delen bewaard moeten blijven en welke mogelijkheden er over blijven voor renovatie of nieuwbouw. Monumentale projecten vallen gemiddeld duurder uit dan gemiddelde projecten.

Een ander voorbeeld is het VO Veurs Voorburg. Deze school is sinds februari 2021 in aanbouw en sinds 2005 werden al nieuwbouwlocaties onderzocht. De gemeente geeft aan dat vervangende nieuwbouw vaak op locatie plaats vindt omdat er weinig ruimte is om scholen te verplaatsen. Vertraging heeft volgens de gemeente vaak te maken met ruimtelijke inpassing van gebouwen. Andere redenen zijn beperkte capaciteit binnen de gemeente of onderwijsstichtingen. Bij de gemeente werken twee medewerkers aan onderwijshuisvesting. Over het algemeen loopt de uitvoering aardig in de pas met de planning.

#### **Onderhoud door schoolbesturen zorgt voor sneller proces**

Sinds 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor onderhoud van basisschoolgebouwen bij schoolbesturen. De schoolbesturen geven aan dat er geen sprake was van achterstallig onderhoud omdat schoolbesturen voor die tijd verantwoordelijk waren voor het aanvragen van onderhoud bij de gemeente. Wel wordt aangegeven dat deze methode niet efficiënt was omdat er veel tijd zat tussen het bedenken wel onderhoud nodig was en het uitvoeren van dit onderhoud.

#### **Schoolbesturen voeren eigen onderzoeken uit en stellen MJOP's op**

Schoolbesturen geven aan op basis van een onderzoek naar de gebouwen een meerjarenonderhoudsplan op te stellen. Het verschilt per schoolbestuur hoe vaak dit gebeurt. Hierbij lijkt het dat grote schoolbesturen vaker updates uitvoeren dan kleine schoolbesturen. Bij het opstellen van een MJOP geven de schoolbesturen aan rekening te houden met het IHP. Dit wordt gedaan door bepaalde onderhoudsmaatregelen af te schalen omdat deze anders leiden tot desinvesteringen.

### **D.3 Financieel beeld**

In deze paragraaf wordt ingegaan op het financiële beeld van de gemeente en schoolbesturen rond de opgave omtrent schoolgebouwen. Allereerst wordt hierbij ingegaan op de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente. Hierbij wordt ingegaan op normbedragen die worden gehanteerd. Vervolgens worden de investeringen die gemoed zijn met de in het IHP opgenomen plannen uitgelicht. Tot slot wordt de financiële opgave voor schoolbesturen aan de hand van meerjarenonderhoudsplannen toegelicht.

#### **Normbedragen VNG aangevuld met kosten op basis van referentieprojecten**

De gemeente hanteert de VNG-normbedragen als basis, zonder de ophoging van 9,6% op advies van de VNG ten behoeve van Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG) vanaf 2021. BENG wordt namelijk in bouwprojecten op basis van maatwerk begroot en meegenomen in de definitieve kredietverlening door de gemeenteraad. De gemeente geeft aan dat normbedragen veelal niet voldoen omdat er sprake is van aanvullende kosten naast bouwkosten maar ook van locatie specifieke omstandigheden zoals archeologische vondsten of vleermuizen.

In het verleden zijn er kredieten opgenomen op basis van toen geldende normbedragen. Bij realisatie bleek vaak dat dit krediet te laag was. Om dit te voorkomen is de gemeente gestart met het hanteren van stelposten. Op basis van referentieprojecten in de gemeente zijn de oude kredieten opgehoogd. Als er al een krediet stond opgenomen in de programmabegroting is de verhoging in een stelpost opgenomen. Voor de nieuwbouw van de basisschoolgebouwen van de Vijverhof en de Marie-Bernadette wordt bijvoorbeeld een stelpost gehanteerd om rekening te houden met aanvullende kosten. Voor deze schoolgebouwen is een percentage gehanteerd van ongeveer 24,5%. Daarnaast hanteert de gemeente stelposten voor schoolgebouwen die in het meest recente IHP zijn opgenomen maar waarvoor nog geen krediet is vastgesteld door de raad. Voorbeelden hiervan zijn het Maartens college, het Dalton en de Driemaster.

Volgens de gemeente is het opnemen van stelposten een duidelijke vooruitgang omdat er vroegtijdig meer realistische bedragen worden gehanteerd. Eerder werd per school ad hoc

besluiten genomen over het budget en dit zorgde soms voor vertraging. De gemeente hanteert normbedragen exclusief verhoging voor BENG. Het beeld van de gemeente is dat de totale programmabegroting voldoende middelen bevat om BENG bij de geplande schoolgebouwen te realiseren.

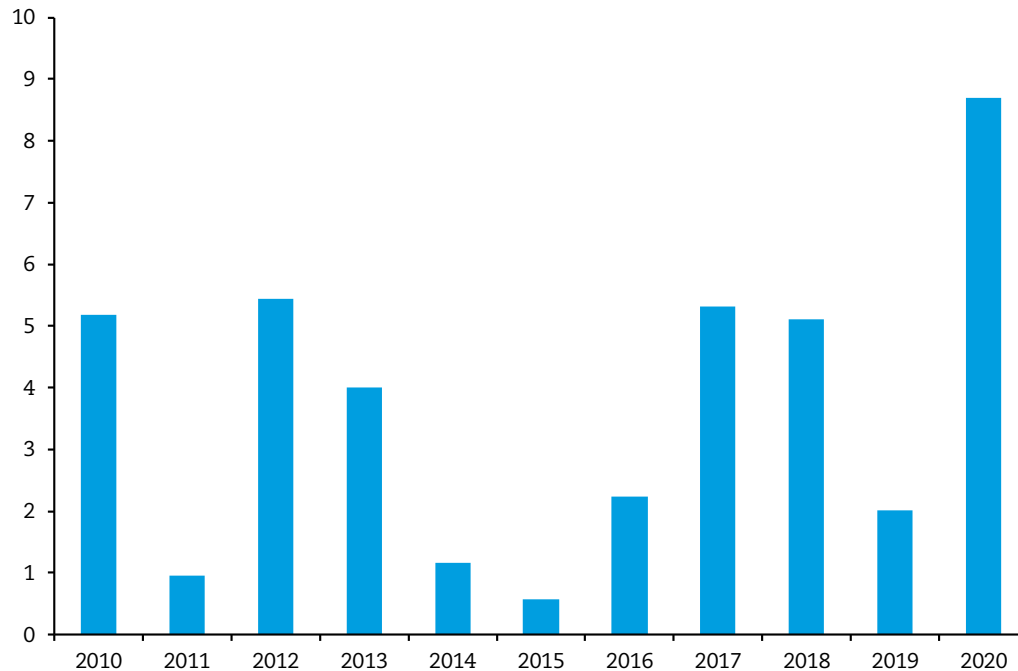
De gemeente geeft aan twee keer per jaar de investeringsplanning te updaten als onderdeel van de programmabegroting op basis van de planning van schoolgebouwen. Daarnaast wordt de programmabegroting jaarlijks geïndexeerd op basis van de VNG-bouwkosttennorm voor de schoolgebouwen die nog niet aanbesteed zijn. De gemeente geeft in het IHP aan dat stijgende bouwkosten een risico vormen voor de begrotingen. Deze stijgingen kunnen zich voordoen door toenemende duurzaamheidseisen en krapte in de bouwmarkt. De afgelopen jaren is er sprake geweest van stijgende bouwkosten en dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat bij een project een vastgesteld krediet toch te laag was op basis van een definitieve offerte. Het verschil betrof € 850.000 en dit gaat om 10% van de geraamde kosten. De gemeente heeft niet alleen bij schoolgebouwen te maken met stijgende bouwkosten maar ook voor andere uitgaven. Het risico op stijgende bouwkosten wordt onderkend en momenteel in beeld gebracht. Op basis van het tekort bij het eerdergenoemde voorbeeld zouden de totale kredieten onderwijsvesting in de periode 2022-2026 naar schatting met € 6 miljoen moeten stijgen.

#### **Vanaf 2010 investeerde de gemeente gemiddeld € 3,7 miljoen per jaar**

De totale investeringen van de afgelopen tien jaar worden in figuur D.3 weergegeven. Gemiddeld bedroegen de investeringen ongeveer € 3,7 miljoen per jaar al varieert dit per jaar van ongeveer € 0,5 miljoen tot bijna € 9 miljoen. In de laatste jaren waren de investeringen gemiddeld al iets hoger dan in eerdere jaren.

In de periode 2010-2020 heeft de gemeente de volgende acties uitgevoerd: nieuwbouw en/of renovatie bij vijf basisschoolgebouwen, uitbreiding van één basisschoolgebouw, nieuwbouw en/of renovatie van twee schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs en de nieuwbouw van één schoolgebouw voor het speciaal voortgezet onderwijs. De investeringen in deze schoolgebouwen zijn over meerdere jaren verdeeld en de balkjes zijn dus niet één op één toe te wijzen aan één school. Daarnaast is het mogelijk dat bij sommige schoolgebouwen ook investeringen hebben plaats gevonden in de jaren voor 2010. Aanvullend heeft de gemeente ook investeringen gedaan in de nieuwbouw van de Wegwijzer die naar verwachting in 2021 afgerond wordt. Ten slotte bevatten deze investeringen ook andere posten zoals de voorbereidingskosten voor de nieuwbouw van de VO-school Veurs Voorburg die in 2021 gepland staat.

**Figuur D.3** Investerings schoolgebouwen in uitbreiding, nieuwbouw en renovatie, gemeente Leidschendam-Voorburg, 2010-2020, miljoen euro



Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg, bewerking EIB

#### **Investerings nemen toe in komende jaren**

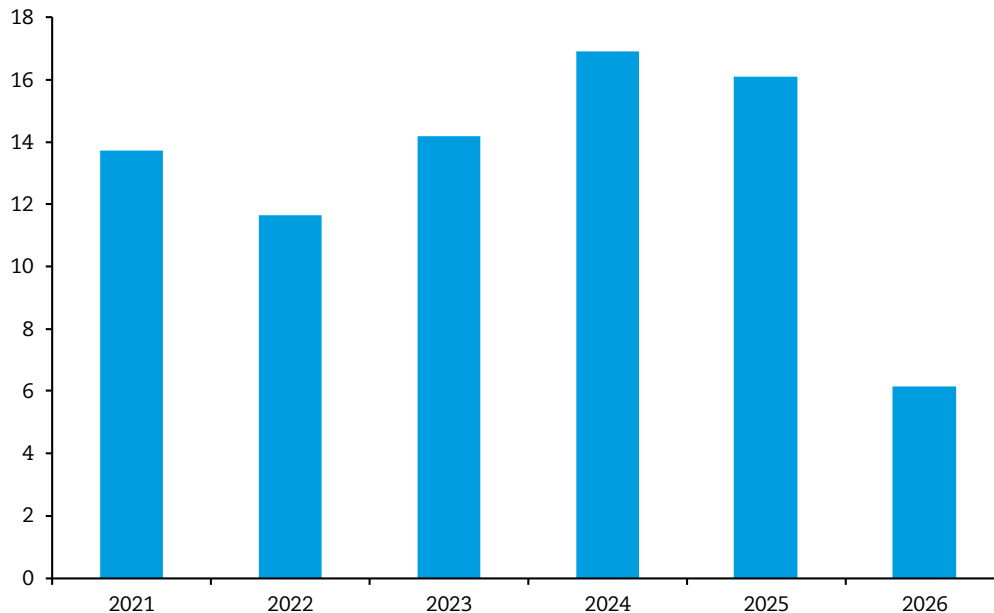
De investeringen voor de periode 2021-2026 worden in figuur D.4 weergegeven. In deze periode liggen de gemiddelde investeringen per jaar hoger dan in de periode 2010-2020 en bedragen ruim € 13 miljoen. In totaal bedraagt de investering voor de periode 2021-2026 bijna € 79 miljoen. Voor deze periode zijn investeringen begroot voor de nieuwbouw van zes PO-schoolgebouwen, de uitbreiding van één PO-schoolgebouw, de nieuwbouw van twee VO-schoolgebouwen en de renovatie van twee VO-schoolgebouwen. Voor een deel van deze posten gaat het nog om stelposten en worden specifiekere ramingen nog gemaakt.

De opgave voor de komende jaren is relatief groot ten opzichte van de afgelopen 10 jaar. De gemeente geeft aan dat dit ten eerste komt doordat het opstellen van een onderwijsvisie en IHP's bepaalde inzichten heeft opgeleverd. Daarnaast is het beeld van de gemeente dat veel schoolgebouwen rond dezelfde jaren gebouwd zijn waardoor deze ook gelijktijdig aan vervanging toe zijn. Daarbij komt dat er een aantal VO-schoolgebouwen op de planning staan. Met name het Maartencollege vergt hoge investeringen van ongeveer € 25 miljoen. De totale investeringen voor de nieuwbouw en renovatie van vier schoolgebouwen in het VO staan geraamd voor bijna € 48 miljoen.

Vanuit de investeringsraming zijn vierkante meterprijzen niet precies af te leiden omdat het aantal vierkante meters niet altijd bekend is. In het IHP staan geschatte vierkante meters vermeld maar deze zijn soms later aangepast. Daarnaast betreft een deel van de projecten realisaties van Integrale Kindcentra (IKC's) waardoor de gemeente meer vierkante meters realiseert dan alleen voor de school zelf.



**Figuur D.4** Investerings schoolgebouwen in uitbreiding, nieuwbouw en renovatie, gemeente Leidschendam-Voorburg, 2021-2026, miljoen euro



Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg, bewerking EIB

Het IHP voor het voortgezet onderwijs heeft een looptijd tot en met 2026 en alle investeringen die hierin worden geraamd zijn opgenomen in figuur D.4. Het IHP voor primair onderwijs loopt door tot 2032. In de periode 2026-2032 staan volgens het IHP voor primair onderwijs nog een aantal schoolgebouwen op de planning (figuur D.2). In deze periode staat de nieuwbouw van vier schoolgebouwen en de uitbreiding van één ander schoolgebouw gepland. De geraamde investeringen hiervan liggen op € 15,6 miljoen.

#### **Lasten groeien steeds verder toe naar budget**

In tabel D.4 wordt de uitkering volgens de rekentool van de PO-raad en de lasten volgens de programmabegroting in 2021 weergegeven. Op basis hiervan lijkt het saldo voor 2021 positief. De lasten variëren echter per jaar. Sinds 2010 varieerden de lasten van ongeveer € 3,2 miljoen tot bijna € 5,6 miljoen. De lasten bestaan met name uit rente en afschrijvingen. Daarnaast is er budget voor verduurzaming van gebouwen toegevoegd. In de komende vier jaar is dit een budget van € 432.500 per jaar. In totaal wordt tot 2050 rekening gehouden met een budget van ruim € 6,3 miljoen.

De investeringen in schoolgebouwen leiden na realisatie van projecten tot hogere kapitaallasten. Doordat de investeringen in de komende jaren aanzienlijk zullen stijgen (figuur D.4) zullen de lasten in de komende jaren ook stijgen. Dit komt ook naar voren in de programmabegroting waar de lasten voor schoolgebouwen tot 2024 stijgen waardoor het saldo kleiner lijkt te worden. De gemeente geeft aan dat op termijn het saldo tussen baten en lasten omslaat van positief naar negatief. De gemeente geeft hierbij aan dat de wettelijke taak voor adequate schoolgebouwen centraal staat en niet de verhouding tussen financiering en lasten. Schoolgebouwen worden door de gemeente niet als bezuinigingspost gezien.

**Tabel D.4 Uitkering Gemeentefonds ten behoeve van schoolgebouwen en uitgaven per jaar, duizend euro**

	2021
Schatting totale uitkering onderwijshuisvesting*	5.772
Lasten (rente, afschrijvingen en exploitatie)	4.300
Baten (huurlasten 2021 in geval van IKC)	113
Saldo	1.585

\* Schatting op basis van rekentool PO-Raad<sup>69</sup>

Bron: Gemeentelijke begroting Leidschendam-Voorburg en PO-Raad

#### **Schoolbesturen dragen over het algemeen niet bij aan investeringen van gemeente**

Over het algemeen dragen schoolbesturen niet bij aan investeringen van de gemeente. In een enkel geval heeft een schoolbestuur een bijdrage gedaan voor een energieneutrale installatie. Hierbij ging het om een klein deel van de totale investering (ongeveer 1 à 2 procent). De gemeente geeft aan dat het meebetalen door schoolbesturen ingewikkeld is. Dit heeft onder andere te maken met de benodigde rekensom voor de bespaarde energielasten en het investeringsverbod voor schoolbesturen. Eén van de schoolbesturen geeft aan dat wanneer een schoolgebouw in het IHP komt bepaalde onderhoudsmaatregelen worden afgeschaald. Het bespaarde bedrag zou mogelijk bijgedragen kunnen worden bij nieuwbouw maar dit vormt een marginaal bedrag van het totaal.

#### **Beperkte lumpsum voor onderhoud**

De schoolbesturen geven aan gemiddeld een deel van de personele lumpsum te gebruiken voor het materiële deel. De systematiek waarop deze delen zijn gebaseerd worden niet reëel gevonden omdat er bijvoorbeeld geen relatie is met de staat van het gebouw. Het budget is bedoeld om schoolgebouwen in stand te houden en niet per se te verbeteren. Waar mogelijk investeren schoolbesturen in duurzamere opties bij onderhoud en investeren ze in maatregelen van de erkende maatregelenlijst. Het ontbreekt echter aan middelen om te investeren in grotere duurzaamheidsmaatregelen.

Op basis van de MJOP's wordt gemiddeld een bedrag van € 32/m<sup>2</sup> per jaar gereserveerd voor onderhoud. Wanneer een enkele outlier buiten beschouwing wordt gelaten liggen de investeringen in onderhoud per m<sup>2</sup> per jaar lager voor grotere gebouwen. Daarnaast valt op dat niet alle schoolgebouwen die opgenomen staan in het IHP duidelijk rekening houden met lagere onderhoudskosten. Zo zijn bij een school nog investeringen in het dak gepland enkele jaren na nieuwbouw of renovatie. Daarnaast valt op dat schoolbesturen verschillende indexaties aanhouden van investeringen in onderhoud.

<sup>69</sup> <https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/toolboxen/schoolgebouwen/besteding-onderwijshuisvesting>









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