

Rekenkamer Alphen aan den Rijn:

Grip op geld en gebouwen.
Een quick scan naar
onderwijshuisvesting in
Alphen aan den Rijn

Mei 2026

Inhoudsopgave

Deel I	Bestuurlijke nota	4
Inleiding		5
Conclusies en aanbevelingen		6
Conclusies		6
	Vertragingen in de bouw	6
	Leerlingenprognoses	7
	Grip en de rol van de raad	7
Aanbevelingen		7
	Aanbevelingen aan het college	7
	Aanbevelingen aan de raad	8
Samenvatting van het onderzoek		9
	Onderzoeksvragen	9
	Uitvoering/oorzaken	9
	Informatievoorziening	11
	Grip	12
Bestuurlijke reactie van het college		14
Deel II	Nota van bevindingen	18
1. Inleiding		19
	1.1. Aanleiding	19
	1.2. Vraagstelling	19
	1.3. Normenkader	20
	1.4. Scope	21
	1.5. Aanpak	22
	1.6. Leeswijzer	22
2. Uitvoering en oorzaken		23
	2.1. Beschrijving	23
	2.1.1. Kaders	23
	2.1.2. Vertragingen in de bouw	24
	2.1.3. Bouwheerschap	25
	2.1.4. Leerlingenprognoses	26
	2.2. Analyse	27
	2.2.1. Casuïstiek	30
	2.3. Toetsing aan het normenkader	34

3. Informatievoorziening	36
3.1. Beschrijving	36
3.1.1. Informatievoorziening aan de raad	36
3.1.2. Kaderstelling door de raad	38
3.2. Analyse	40
3.2.1. Informatievoorziening aan de raad	40
3.2.2. Kaderstelling door de raad	41
3.3. Toetsing aan het normenkader	42
4. Grip	45
4.1. Grip op vertragingen in de bouw	45
4.2. Grip op leerlingenprognoses	46
4.3. De raad in positie	47
4.4. Toetsing aan het normenkader	48
Bijlage I Overzicht geïnterviewde personen	50

Deel I Bestuurlijke nota

Inleiding

Gemeenten en schoolbesturen werken samen op het gebied van onderwijshuisvesting. In Alphen aan den Rijn is begin 2019 het Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor het primair en speciaal onderwijs vastgesteld waarbij is afgesproken dat het IHP iedere vier jaar wordt herijkt. De gemeenteraad heeft in maart 2024 het IHP 2019 geactualiseerd en vastgesteld. Bij die actualisatie bleek dat aanvullende middelen nodig waren om aan de wettelijke zorgplicht te voldoen.

Met het voorliggende onderzoek heeft de Rekenkamer gekeken naar het huidige IHP om met name inzicht te krijgen in en grip op de inzet van de middelen. Het onderzoek richt zich op het vigerende IHP (2019) en de actualisatie daarvan (2024).

Dit onderzoek is uitgevoerd door een studie van de relevante documenten, interviews met betrokkenen vanuit het college, de ambtelijke organisatie en een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad. Om te illustreren hoe de projecten in de praktijk verlopen en welke factoren bepalend zijn voor vertragingen, zijn twee bouwprojecten als casus gekozen: De Weerklank (tegenwoordig: De Taaltuin) en de Brede School Benthuizen.

Met het wetsvoorstel Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting worden gemeenten vanaf 2026 verplicht een beleidsrijk IHP te maken. In het geactualiseerde IHP van 2024 is aangegeven dat wordt gestart met de ontwikkeling van een nieuw en beleidsrijk IHP met een vernieuwde visie op onderwijshuisvesting. Dat nieuwe beleidsrijke IHP moet begin 2026 gereed zijn.

De Rekenkamer heeft daarom besloten om het onderzoek uit te voeren in de vorm van een quick scan, met de focus op maatregelen die door de gemeente zijn te beïnvloeden, zodat de gemeenteraad en het college de conclusies en aanbevelingen kunnen betrekken bij de opstelling van het nieuwe, beleidsrijke IHP dat in kwartaal 1 van 2026 wordt verwacht.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De centrale onderzoeksvraag is:

Welke lessen zijn te trekken uit de belangrijkste oorzaken voor de significante verhoging van de middelen voor onderwijshuisvesting, te weten de vertragingen in de bouw en de verschillen in leerlingenprognoses?

Uit het feitenonderzoek worden de onderstaande conclusies getrokken en daarmee wordt die onderzoeksvraag beantwoord.

De significante verhoging van de middelen voor onderwijshuisvesting in Alphen aan den Rijn is het resultaat van een combinatie van factoren. Uit de vertragingen in de bouw blijkt dat de gemeente, net als veel andere gemeenten, te maken heeft met externe omstandigheden zoals de explosieve stijging van bouwkosten en bezwaarprocedures die moeilijk te beïnvloeden zijn. Tegelijkertijd had het omgaan met deze externe factoren slagvaardiger gekund als interne aspecten zoals projectmanagement, kennis van aanbestedingsmethodes en afspraken met schoolbesturen over informatievoorziening beter op orde waren geweest. Uit de verschillen in leerlingenprognoses blijkt dat het regelmatig bijstellen van prognoses weliswaar helpt, maar dat de financiële vertaling naar begroting en uitvoering ontbreekt.

De belangrijkste les is dat effectieve grip op onderwijshuisvestingsprojecten vraagt om een integrale aanpak waarbij zowel risicomanagement wordt versterkt, leerlingenprognoses beter worden doorvertaald naar uitvoering en begroting, als de raad structureel in positie wordt gebracht om veranderingen in de uitvoering in beeld te krijgen en daarmee tijdig bij te kunnen sturen.

Deze conclusies worden onderstaand kort toegelicht. Voor een uitgebreidere onderbouwing verwijzen wij naar deel II van dit rapport: de nota van bevindingen.

Vertragingen in de bouw

Externe factoren zoals bezwaarprocedures, stijgende bouwkosten en landelijke regelgeving waren grotendeels bepalend voor de vertragingen. Alphen aan den Rijn is hierin niet uitzonderlijk. Echter, de interne omstandigheden waren niet op niveau om risico's rondom vertraging structureel te beperken. De gemeente heeft in losse projecten weliswaar beheersmaatregelen getroffen, maar deze waren vooral gericht op het beperken van de gevolgen: meer middelen beschikbaar stellen of vertraging accepteren. Dit was mede ingegeven doordat de oorzaken beperkt beïnvloedbaar waren. Het effect hiervan op de uitvoering van het gehele uitvoeringsprogramma (fase 1 projecten in IHP) is niet in beeld gebracht en daarmee zijn daar ook geen oorzaakgerichte beheersmaatregelen voor voorgesteld.

Op interne aspecten valt nog veel winst te behalen. Projectmanagement, kennis van aanbestedingsmethodes en structurele rapportage kunnen aanzienlijk worden verbeterd. De verhoging van de middelen was grotendeels onvermijdelijk en onuitstelbaar, maar niet altijd volledig onvoorzien. Als er structurele maatregelen bestaan om om te gaan met vertraging als gevolg van externe omstandigheden, blijft er altijd een zekere onvermijdelijkheid aanwezig. Maar dan is niet alles onuitstelbaar; dat is een kwestie van timing, en zeker niet onvoorzien.

Leerlingenprognoses

Er zijn stappen gezet om meer grip te krijgen op leerlingenprognoses. Deze worden inmiddels jaarlijks opgesteld, wat inspeelt op de recente dynamiek in leerlingenprognoses. In enkele gevallen hebben deze prognoses ook effect gehad op projectniveau. Bij de Brede School Benthuizen bijvoorbeeld is actueel inzicht in leerlingenprognoses gebruikt om keuzes te maken.

Wat we echter niet zien, is dat de jaarlijkse prognoses tot aanpassingen leiden op het niveau van het IHP – dus op het niveau van beleid en uitvoering. Aanpassingen vinden pas plaats bij een integrale actualisatie van het IHP. Daarmee ontbreekt ook een financiële vertaling naar het IHP op programma-niveau en een effect op de jaarlijkse gemeentebegroting.

Grip en de rol van de raad

De raad wordt momenteel onvoldoende in positie gebracht om effectief te controleren en bij te sturen op de uitvoering van het IHP. Door het ontbreken van een vast moment waarop de raad wordt bijgepraat over de voortgang van projecten, is de raad beperkt op de hoogte van algemene ontwikkelingen en specifieke projecten, totdat er dwingende reden is om de raad om extra middelen te verzoeken. Het belangrijkste probleem is dat het totaalbeeld ontbreekt: bij individuele besluiten over aanvullende financiering wordt niet in beeld gebracht wat de consequenties zijn voor de uitvoering van de rest van de uitvoering van het IHP.

Vertragingen worden veelal pas bekend wanneer er aanvullende financiering nodig is, waardoor de raad geconfronteerd wordt met problemen op het moment dat bijsturen al te laat is. Het college stelt soms budget beschikbaar vooruitlopend op formele besluitvorming door de raad, waardoor het budgetrecht wordt geschonden.

Aanbevelingen

De Rekenkamer van Alphen aan den Rijn doet op grond van het feitenonderzoek en de daaraan verbonden conclusies de volgende aanbevelingen met als doel om meer grip te krijgen op de onderwijs-huisvesting en het (nieuwe) IHP.

Aanbevelingen aan het college

Aanbeveling 1: Zet een programmatische aanpak op voor de uitvoering van het IHP en versterk de interne aansturing

Het IHP is een grote opgave waarin meerdere projecten samenkomen en financiële wijzigingen in één project invloed kunnen hebben op andere projecten. Zet daarom een uitvoeringsprogramma op met een programmamanager die de samenhang tussen projecten bewaakt, de voortgang monitort en leert van de uitvoering van het IHP. Evalueer na elk groot project de lessons learned en vertaal deze naar verbeteringen in de aanpak van toekomstige projecten.

De noodzaak voor een meer programmatische aanpak wordt versterkt door de invoering van het beleids-rijke IHP. Naast 'kale' wettelijke taken ten aanzien van onderwijshuisvesting, moeten thema's worden meegenomen zoals duurzaamheid, inclusiviteit, toegankelijkheid en integraliteit (onder meer met kinderopvang). Dit vraagt om een meer integrale beleidsbenadering en bredere bestuurlijke afwegingen. Bij de invoering van een meer programmatische aanpak kan tevens de interne programma- en project-sturing worden versterkt. Zorg voor realistische projectplanning die vanaf de start rekening houdt met extra voorbereidingstijd bij complexe projecten en extra bouwtijd bij grootschalige projecten, zoals inmiddels gebeurt in het IHP 2024. Vergroot de kennis over verschillende aanbestedingsmethodes en hun risico's binnen de organisatie. Verbeter de afspraken met schoolbesturen over sturing en informatiedeling wanneer zij als bouwheer optreden. Implementeer een risicomanagementsysteem dat zowel externe als interne risico's in beeld brengt en concrete beheersmaatregelen formuleert voor de risico's die wel beïnvloedbaar zijn.

Aanbeveling 2: Verbeter de financiële vertaling van leerlingenprognoses

Ontwikkel een systematiek om wijzigingen in leerlingenprognoses direct te vertalen naar financiële consequenties voor het IHP in de begroting en de (aanstaande) projecten in het IHP. Integreer prognose-updates structureel in de jaarlijkse voortgangsrapportage aan de raad (zie aanbeveling 4), zodat de raad tijdig wordt geïnformeerd over de gevolgen van gewijzigde leerlingenaantallen voor de projecten.

Aanbeveling 3: Breng de raad tijdig in positie om zijn budgetrecht uit te oefenen.

Schets in raadsvoorstellen voor aanvullende financiering verschillende scenario's, zodat de raad ook een keuze heeft en breng de gevolgen voor het hele IHP in kaart. Stel de raad in staat om kritische vragen te stellen over zowel de onderbouwing van de drie O's (onvoorzien, onvermijdelijk, onuitstelbaar) als de gevolgen voor het totale IHP.

Aanbevelingen aan de raad

Aanbeveling 4: Geef aan het college aan hoe u geïnformeerd wilt worden over onderwijshuisvesting

Verzoek het college om minimaal een keer per jaar een samenhangende voortgangsrapportage over alle IHP-projecten te delen, inclusief een prognose voor de uitvoering van toekomstige projecten en de gevolgen van eventuele vertragingen voor het totale programma. Verzoek het college om bij raadsvoorstellen voor aanvullende financiering verschillende scenario's te schetsen, inclusief wat er gebeurt als aanvullende middelen niet beschikbaar worden gesteld.

Een goed moment voor die voortgangsrapportage is in het voorjaar. Op dat moment is er zicht op de jaar-rapportage over het afgelopen jaar en zijn de aanvragen voor het nieuwe schooljaar in beeld, waardoor de raad kan worden geïnformeerd over de stand van zaken en de besluitvorming daarover.

Aanbeveling 5: Ga het gesprek aan met het college over de toekomst van onderwijshuisvesting

Organiseer samen met het college een moment om te spreken over de visie op onderwijshuisvesting en de ontwikkeling van het nieuwe, beleidsrijke IHP. Naast 'kale' wettelijke taken ten aanzien van onderwijshuisvesting, moeten in het nieuwe, beleidsrijke IHP thema's worden meegenomen zoals duurzaamheid, inclusiviteit, toegankelijkheid en integraliteit (onder meer met kinderopvang). Dit vraagt om een meer integrale beleidsbenadering en bredere bestuurlijke afwegingen, waarbij ook de gemeenteraad kan, en soms moet, worden betrokken.

Neem daarbij expliciet de lessen uit de uitvoering van het huidige IHP mee en bespreek wat toekomstige ontwikkelingen zoals demografische veranderingen, duurzaamheidsopgaven en nieuwe onderwijs-concepten vragen aan visievorming, planvorming en organisatie.

Gebruik dit gesprek ook om afspraken te maken over de informatievoorziening en sturing tijdens de uitvoering van het nieuwe IHP. De uitvoering van een beleidsrijk IHP stelt namelijk extra eisen aan de samenwerking met andere beleidsvelden. Ook kan het leiden tot meer diversiteit in de afspraken met scholen en een meer gedifferentieerde voortgangsinformatie. Bovendien ontstaan er meer inhoudelijke beleidskeuzen dan in de huidige situatie, waar het vooral gaat over het voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. Met een beleidsrijk IHP komen rondom duurzaamheid of kinderopvang meer variabelen aan bod. Bespreek daarom vooraf hoe de informatievoorziening en sturing vormgegeven moet worden om effectief te kunnen sturen op de realisatie van deze bredere beleidsdoelen.

Samenvatting van het onderzoek

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke lessen zijn te trekken uit de belangrijkste oorzaken voor de significante verhoging van de middelen voor onderwijshuisvesting, te weten de vertragingen in de bouw en de verschillen in leerlingenprognoses?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, vertaalden we deze naar tien deelvragen, verdeeld in drie thema's. De deelvragen zijn vertaald naar normen waaraan volgens de Rekenkamer (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid zou moeten voldoen. De aangetroffen feiten zijn vertaald naar scores op die normen. Onderstaand treft u per thema de deelvragen aan en de verkorte versie van die scores op de normen. In de nota van bevindingen is een meer uitgebreide toelichting op die scores opgenomen.

Uitvoering/oorzaken

1. In welke fase van de bouw is er in de meeste gevallen vertraging opgetreden ten opzichte van de planning?
2. Wat waren de oorzaken van de vertraging in de bouw? In hoeverre waren deze oorzaken onvoorzien/onvermijdelijk? En welke van deze vertragingen hadden (aanzienlijke) kostenconsequenties?
3. Uit welke componenten en afwegingscriteria bestaat de voorgeschreven systematiek voor leerlingenprognoses?
4. Wat zijn de oorzaken van het verschil in de leerlingenprognoses van 2019 en 2024?
5. Welke andere oorzaken hebben de uitvoering van het IHP significant beïnvloed?

Norm: De gemeente beschikt over een actuele verordening huisvesting onderwijs, waarin op hoofdlijnen ook kaders zijn opgenomen ten aanzien van de uitvoering van projecten (nieuwbouw, renovatie).	Score
De verordening is actueel en bevat op hoofdlijnen kaders voor de uitvoering van projecten.	

Norm: De uitvoeringsprojecten worden volgens een vast stramien (fasering) opgezet, passend in een programma-aanpak die aansluit op de methode van het IHP.	Score
Per project worden afspraken gemaakt over de uitvoering. Dit gebeurt volgens een vast stramien, maar de uitvoering vindt ook plaats grotendeels door de scholen zelf. Het belangrijkste is dat de fasering iedere keer wordt afgesloten. Omdat er geen gebundelde voortgangsrapportage is, is het ook niet te achterhalen of de besluitvorming zo verloopt als in de verordening is afgesproken. De uitvoering van projecten is tot nu toe projectmatig en ad hoc verlopen. Daarmee wordt aan deze norm <i>deels voldaan</i> .	

Norm: De gemeente heeft duidelijke afspraken gemaakt over het toezicht op en de informatievoorziening over de projecten die in bouwheerschap van een schoolbestuur worden uitgevoerd, waardoor de sturing adequaat is.	Score
In de verordening is vastgelegd dat het bevoegd gezag alle noodzakelijke informatie aan het college moet verstrekken voor de uitvoering van projecten, maar over hoe de rapportage van de scholen aan de gemeente eruit ziet en hoe frequent deze is, is in de verordening niets vastgelegd. In de praktijk worden samenwerkingsafspraken gemaakt per project, wat erop wijst dat de informatievoorziening niet structureel is geborgd maar per geval wordt ingevuld. In het geval dat het schoolbestuur bouwheer is, ligt de focus op eindverantwoording. Dit betekent dat de informatievoorziening tijdens projectuitvoering niet structureel is geborgd. De gemeente kan daardoor niet garanderen dat zij tijdig wordt geïnformeerd over voortgang en afwijkingen. Dit is cruciaal om het college in staat te stellen de raad tijdig te informeren. Daarmee wordt aan deze norm <i>deels voldaan</i>.	
Norm: Inzichtelijk is in welke (bouw)fase de meeste vertragingen optreden en wat de onderliggende oorzaken daarvan zijn.	Score
De oorzaken van vertragingen zijn in beeld, zeker voor de projecten die aanzienlijke kostenconsequenties hebben. De grootste oorzaken voor vertraging zijn de explosieve stijging van bouwkosten (gestegen grondstofprijzen en tekort arbeidskrachten), versterkt door corona en oorlog in Oekraïne, en bezwaarprocedures. Daarnaast speelt complexiteit in besluitvorming bij projecten met meerdere scholen een rol. Ook is duidelijk in welke fase de vertragingen zich voordoen en dit wordt voor de raad inzichtelijk gemaakt. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i>.	
Norm: De gemeente heeft de succes- en knelfactoren (belemmeringen) in bouwprocessen duidelijk in beeld en kan onderscheid maken tussen voorzienbare en onvoorzienbare oorzaken.	Score
De gemeente kan onderscheid maken tussen voorzienbare en onvoorzienbare oorzaken van vertraging. Onvoorzienbare factoren zoals de stijging van bouwkosten, corona en geopolitieke ontwikkelingen worden helder onderkend als extern en niet beïnvloedbaar. Beïnvloedbare factoren zoals trage besluitvorming, onvoldoende standaardisatie, het ontbreken van structurele voortgangsrapportages en late ontwerpwijzigingen worden expliciet benoemd. Dit inzicht is echter vooral achteraf ontstaan. De te ambitieuze plannings tonen aan dat de gemeente de risico's en de realistische doorlooptijden onvoldoende in beeld had. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i>.	
Norm: De vanuit de VNG voorgeschreven systematiek voor het opstellen van leerlingenprognoses wordt gevolgd.	Score
De leerlingenprognoses worden uitgevoerd in een softwareprogramma dat voldoet aan het "Programma voor het opstellen van leerlingenprognoses" van de VNG. De systematiek omvat alle relevante componenten: demografische gegevens, woningbouwplannen, historische leerlingenaantallen en verwachte instroom- en doorstroomcijfers. Zo is geborgd dat de voorgeschreven systematiek wordt gevolgd. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i>.	
Norm: De systematiek voor leerlingenprognoses is transparant en bestaat uit duidelijk gedefinieerde componenten en afwegingscriteria.	Score
Dit is een voorgeschreven systematiek van de VNG en de componenten waarop de systematiek is gebaseerd zijn benoemd en beschreven (demografie, woningbouw, historische data, instroom/doorstroom) in de rapportage. De prognoses worden in overleg met de schoolbesturen gedeeld en besproken. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i>.	

Norm: Wijzigingen in leerlingenprognoses zijn traceerbaar en de oorzaken daarvan zijn aantoonbaar.	Score
De oorzaken voor de wijzigingen in leerlingenprognoses - de aantrekkelijkheid van Alphen als woonplaats, de realisatie van woningbouwprojecten en de daarmee gepaard gaande komst van nieuwe inwoners – zijn in beeld bij de ambtelijke organisatie. Deze ontwikkelingen zijn zichtbaar terug te voeren in de regionale bevolkings- en huishoudensprognose van CBS/PBL. Echter, worden deze oorzaken niet toegelicht in het IHP en zijn ze daarmee niet traceerbaar voor de raad. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	

Informatievoorziening

1. Hoe is het college geïnformeerd over de vertragingen en over de financiële gevolgen daarvan voor de projecten uit het IHP, en hoe is (vervolgens) de raad geïnformeerd?
2. Zijn er afspraken met de raad over het vragen van een aanvullend investeringskrediet in relatie tot de uitvoeringsfase (bouw), en zo ja, wat zijn de afspraken en zijn die toereikend?

Norm: Bij het vaststellen van het IHP wordt een afspraak met betrekking tot de informatievoorziening tussen college en raad (en eventueel de schoolbesturen) overeengekomen.	Score
Met het vaststellen van het IHP neemt de raad ook de aanbevelingen die hierin zijn opgenomen over. Daarmee is ook de aanbeveling om een uitvoeringsprogramma op te stellen en om de voortgang van de realisatie van het IHP jaarlijks tussen gemeente en schoolbesturen te bespreken. Het college heeft toegezegd de raad middels structurele voortgangsrapportages jaarlijks op de hoogte te brengen van de voortgang van projecten uit het IHP. Dit is echter niet gebeurd. Daarmee wordt aan deze norm <i>niet voldaan</i> .	

Norm: De raad vraagt en krijgt tijdig alle informatie over bouwvertragingen en de financiële gevolgen daarvan die hij nodig heeft voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol.	Score
De raad wordt beperkt geïnformeerd over de voortgang van projecten en eventuele vertragingen die spelen, tenzij de vertragingen dusdanig aanzienlijke gevolgen hebben dat het financiële gevolgen heeft. Het gaat goed tot het fout gaat en dan wordt de raad geïnformeerd. De informatievoorziening is ad hoc en vooral gericht op het nemen van besluiten of het bijsturen. In brede zin worden er geen prognoses gegeven over wat vertragingen in de bouw en de financiële gevolgen daarvan betekenen voor de projecten in het IHP die later op de planning staan. De raad kan op basis van de informatie niet vooruitkijken naar de rest van het IHP en kan niet de samenhang tussen projecten beoordelen. De kaderstellende rol van de raad wordt wel gerespecteerd, maar de controlerende rol wordt bemoeilijkt. Wel heeft de raad zelf gevraagd om informatie over de voortgang van het IHP. Daarmee wordt aan deze norm <i>deels voldaan</i> .	

Norm: Er zijn duidelijke afspraken tussen college en raad over het moment en de wijze waarop aanvullende investeringskredieten worden aangevraagd, afgestemd op de bouwfase.	Score
In de financiële verordening is de afspraak opgenomen dat het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel tot het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voorlegt bij investeringen die niet in de begroting zijn opgenomen. En met de Nota incidentele baten en lasten 2024 zijn financiële kaders vastgesteld voor de verwerking van incidentele baten en lasten in de begroting 2024 en verder. In het financieel beleid is bovendien de afspraak vastgelegd dat nieuwe verplichtingen alleen worden aangegaan wanneer deze voldoen aan het "3xO-criterium". De raad wordt op projectniveau geïnformeerd en gevraagd om te besluiten over aanvullende investeringskredieten. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	

Grip

1. Welke mogelijkheden zijn er om het risico op vertragingen in de bouw te verkleinen? Wat zijn daarin beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente (en welke niet)?
2. Hoe kan, gegeven de vaste systematiek, meer grip worden verkregen op de leerlingenprognoses? Geeft, bijvoorbeeld, een jaarlijkse bijstelling van de leerlingenprognose meer grip op de beheersing van de kosten voor onderwijshuisvesting?
3. De raad is geconfronteerd met een kostenoverschrijding met een beroep op de drie o's: onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar. Waren de kostenoverschrijdingen van de bouw en leerlingenprognoses inderdaad niet te voorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar? Hoe kan de raad in de positie worden gebracht om daarop meer grip te krijgen?

Norm: De raad beschikt over instrumenten om (bij) te sturen op het onderwijshuisvestingsbeleid.	Score
De raad heeft formeel verschillende instrumenten om bij te sturen op het onderwijshuisvestings-beleid. Zij stelt het IHP vast, heeft budgetrecht waardoor elk investeringskrediet langs de raad moet, behandelt de begroting en voorjaarsnota's, en kan door raadsvragen te stellen informatie opvragen. Bij aanvullende financiering kan de raad de onderbouwing van de drie O's toetsen en in principe besluiten om geen aanvullend budget toe te kennen. Hoewel de effectiviteit van deze instrumenten in de praktijk beperkt blijkt, is het college wel voor aanvullende investeringskredieten steeds langs de raad gegaan en bij overschrijdingen heeft de raad kunnen besluiten over aanvullende financiering. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	
Norm: De raad maakt proactief gebruik van deze instrumenten.	Score
De raad heeft meerdere keren gevraagd om voortgangsinformatie op het gebied van onderwijshuisvesting. Door het college wordt de raad verder niet echt in positie gebracht om bij te sturen. Doordat er geen structurele rapportage is, ontbreekt het de raad aan aanknopingspunten om bij te sturen. Bovendien wordt de raad bij overschrijdingen pas geïnformeerd als ze voor een voldongen feit staan, dit maakt proactief bijsturen lastig. Desondanks erkennen raadsleden dat zij zelf proactiever hun rol kunnen pakken. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	
Norm: De raad is op basis van de informatievoorziening in staat om te beoordelen of kostenoverschrijdingen daadwerkelijk onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn en beschikt over instrumenten om hierop te controleren.	Score
De raad ontvangt weliswaar een onderbouwing van de drie O's bij aanvragen voor aanvullende financiering en kan formeel gezien aanvullend budget weigeren, maar de kwaliteit van de informatievoorziening maakt het lastig om te controleren in hoeverre de drie O's echt aan de orde zijn. Er worden geen scenario's geschetst en de informatievoorziening over interne, beïnvloedbare factoren is beperkt. Bovendien komt de informatie over vertragingen of kostenstijgingen regelmatig pas op een moment dat een kostenoverschrijding al onvermijdelijk en onuitstelbaar is geworden. Hierdoor kan de raad niet goed beoordelen of de kostenoverschrijding inderdaad onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn. Daarmee wordt aan deze norm <i>niet voldaan</i> .	

Norm: De gemeente heeft adequate risicobeheersingsmaatregelen getroffen om vertragingen in bouwprojecten te voorkomen of te minimaliseren.	Score
De gemeente heeft wel maatregelen getroffen, maar deze zijn niet altijd voldoende effectief geweest om vertragingen structureel te voorkomen of te minimaliseren. Externe factoren zijn lastig te beheersen, maar op interne punten is nog veel winst te behalen, bijvoorbeeld op het gebied van projectmanagement, kennis van aanbestedingsmethodes en structurele rapportage. De focus ligt vooral op het in kaart brengen van risico's per project, maar deze interne risicofactoren worden onvoldoende aangepakt. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	
Norm: Er zijn effectieve mechanismen om meer grip te krijgen op leerlingenprognoses, zoals regelmatige bijstellingen en evaluaties van de prognosesystematiek.	Score
Doordat de leerlingenprognoses nu jaarlijks worden opgesteld, wordt ingespeeld op de recente dynamiek in prognoses. Echter, de financiële vertaling van prognosewijzigingen naar de begroting ontbreekt. Bovendien wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de impact van prognosewijzigingen op de uitvoering van het IHP. Hoewel prognoses dus wel regelmatig worden bijgesteld, worden de gevolgen niet systematisch doorvertaald naar beleid en begroting. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	

Bestuurlijke reactie van het college

Griffie gemeente Alphen aan de Rijn
t.a.v. mevrouw L. Los-Kuzee
Secretaris van de Rekenkamercommissie

Stadhuisplein 1
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 14 0172
E-mail: gemeente@alphenaandenrijn.nl
Website: www.alphenaandenrijn.nl

Zaaknummer
3778766

Datum
20 januari 2026

Team Vastgoed en Grondzaken

Onderwerp
Bestuurlijke reactie op het rapport
'Grip op geld en gebouwen'

Geachte mevrouw Los-Kuzee,

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van de conceptrapportage van de Rekenkamercommissie over de Onderwijshuisvesting in Alphen aan den Rijn. Graag maken wij gebruik van de gelegenheid voor bestuurlijke wederhoor, door u te voorzien van een reactie.

De rekenkamercommissie heeft in opdracht van de gemeenteraad een onderzoek ingesteld naar het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting (IHP), met name om inzicht te krijgen in en grip op de inzet van middelen. Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een quick scan met de focus op maatregelen die door de gemeente zijn te beïnvloeden. Het onderzoek 'Grip op geld en gebouwen, een quick scan naar onderwijshuisvesting in Alphen aan den Rijn' is uitgevoerd door het bureau TwijnstraGudde.

De centrale onderzoeksvraag die gesteld is was:

Welke lessen zijn te trekken uit de belangrijkste oorzaken voor de significante verhoging van de middelen voor onderwijshuisvesting, te weten de vertragingen in de bouw en de verschillen in leerlingenprognoses?

Hierbij onze reactie op het conceptrapport. Het college herkent zich in de analyse en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen op het college en gemeenteraad. De aanbevelingen moeten in onderlinge samenhang worden gezien en uitgevoerd, in een goede samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

De Rekenkamer van Alphen aan den Rijn doet op grond van het feitenonderzoek en de daaraan verbonden conclusies vijf aanbevelingen gericht aan college en gemeenteraad met als doel om

meer grip te krijgen op de onderwijshuisvesting en het (nieuwe) IHP. Drie aanbevelingen richten zich specifiek op ons college en de organisatie voor de uitvoering daarvan. In onze reactie zullen wij ingaan op de aanbevelingen die gericht zijn aan het college van burgemeester en wethouders.

Aanbeveling 1: Zet een programmatische aanpak op voor de uitvoering van het IHP en versterk de interne aansturing

Het IHP is een grote opgave waarin meerdere projecten samenkomen en financiële wijzigingen in één project invloed kunnen hebben op andere projecten. Zet daarom een uitvoeringsprogramma op met een programmamanager die de samenhang tussen projecten bewaakt, de voortgang monitort en leert van de uitvoering van het IHP. Evalueer na elk groot project de lessons learned en vertaal deze naar verbeteringen in de aanpak van toekomstige projecten.

De noodzaak voor een meer programmatische aanpak wordt versterkt door de invoering van het beleidsrijke IHP. Naast 'kale' wettelijke taken ten aanzien van onderwijshuisvesting, moeten thema's worden meegenomen zoals duurzaamheid, inclusiviteit, toegankelijkheid en integraliteit (onder meer met kinderopvang). Dit vraagt om een meer integrale beleidsbenadering en bredere bestuurlijke afwegingen.

Bij de invoering van een meer programmatische aanpak kan tevens de interne programma- en projectsturing worden versterkt. Zorg voor realistische projectplanning die vanaf de start rekening houdt met extra voorbereidingstijd bij complexe projecten en extra bouwtijd bij grootschalige projecten, zoals inmiddels gebeurt in het IHP 2024. Vergroot de kennis over verschillende aanbestedingsmethodes en hun risico's binnen de organisatie. Verbeter de afspraken met schoolbesturen over sturing en informatiedeling wanneer zij als bouwheer optreden. Implementeer een risicomanagementsysteem dat zowel externe als interne risico's in beeld brengt en concrete beheersmaatregelen formuleert voor de risico's die wel beïnvloedbaar zijn.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Met een professionaliseringsslag in 2025 is reeds een start gemaakt met een meer programmatische aanpak voor de uitvoering van het IHP. Er zal worden gewerkt met een uitvoeringsprogramma wat tussentijds kan worden geëvalueerd en desgewenst bijgestuurd. In de gesprekken met de schoolbesturen als input voor het komende IHP is afgesproken dat het IHP twee maal per jaar wordt geëvalueerd. Het IHP wordt daarmee een dynamisch document waarmee eerder kan worden ingespeeld op de beïnvloedbare factoren. Doordat Onderwijshuisvesting vraagt om een meer integrale beleidsbenadering zal in vervolg op het IHP worden onderzocht hoe de locaties van (nieuwe) schoolgebouwen zich verhouden tot de spreiding en beschikbaarheid van voorzieningen. Dit vanuit een strategische benadering. We zien

steeds meer dat de huisvesting van onderwijs een rol kan spelen in de maatschappelijke voorzieningen die een wijk nodig heeft. In de programmatische aanpak besteden we daar ook aandacht aan.

Bij projectsturing worden de afspraken tussen gemeente en schoolbesturen meer programmatisch benaderd en vastgelegd. Wij zullen overwegen hoe een risicomanagementsysteem zou kunnen worden ingericht. Bovengenoemde onderdelen zijn nog in ontwikkeling.

Aanbeveling 2: Verbeter de financiële vertaling van leerlingenprognoses

Ontwikkel een systematiek om wijzigingen in leerlingenprognoses direct te vertalen naar financiële consequenties voor het IHP in de begroting en de (aanstaande) projecten in het IHP. Integreer prognose-updates structureel in de jaarlijkse voortgangsrapportage aan de raad (zie aanbeveling 4), zodat de raad tijdig wordt geïnformeerd over de gevolgen van gewijzigde leerlingenaantallen voor de projecten.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Daar waar in de vroegere leerlingenprognoses een daling van het aantal leerlingen in de gemeente Alphen aan den Rijn werd gezien is dit de afgelopen jaren omgekeerd naar een groei. Dit ook met de groei van het aantal inwoners van Alphen aan den Rijn. De dynamiek waarmee dit gebeurt is zodanig dat er besloten is om jaarlijks prognoses te laten opstellen in plaats van tweejaarlijks. Een analyse van de prognoses en een financiële vertaling daarvan kan desgewenst worden opgenomen in een jaarlijkse voortgangsrapportage naar de raad.

Aanbeveling 3: Breng de raad tijdig in positie om zijn budgetrecht uit te oefenen.

Schets in raadsvoorstellen voor aanvullende financiering verschillende scenario's, zodat de raad ook een keuze heeft en breng de gevolgen voor het hele IHP in kaart. Stel de raad in staat om kritische vragen te stellen over zowel de onderbouwing van de drie O's (onvoorzien, onvermijdelijk, onuitstelbaar) als de gevolgen voor het totale IHP.

Reactie:

Wij herkennen deze aanbeveling en onderschrijven deze. De raad is in positie om kritische vragen te stellen. Bij aanvragen voor aanvullende financiering zullen verschillende scenario's worden aangegeven daar waar dit kan. De mogelijkheden hiertoe zijn echter beperkt door de gemeentelijke wettelijke zorgplicht voor Onderwijshuisvesting en de werkwijze zoals vastgelegd in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Alphen aan den Rijn 2025 en de bevoegdheden welke daarmee bij het college belegd zijn. Veelal zijn het externe, niet beïnvloedbare factoren zoals marktfactoren welke leiden tot aanvullende financiering.

Zaaknummer
3778766

Datum
20 januari 2026

Blad
4 van 4

Implementatie van de aanbevelingen zal leiden tot verdere professionalisering van Onderwijshuisvesting in de gemeente Alphen aan den Rijn waarbij er meer inzicht wordt verkregen op het verloop van de uitgaven en de door de gemeente beïnvloedbare factoren.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,
De secretaris,



F. (Flora) van den Berg

de burgemeester,



F.D. (Erik) van Heijningen

Deel II Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten en schoolbesturen werken samen op het gebied van onderwijshuisvesting. In veel gemeenten stellen ze samen een Integraal Huisvestingsplan (IHP) op. In Alphen aan den Rijn is begin 2019 het IHP voor het primair en speciaal onderwijs vastgesteld waarbij is afgesproken dat het IHP iedere 4 jaar wordt herijkt.

De gemeenteraad heeft op 30 maart 2024 het IHP 2019 geactualiseerd en vastgesteld. Deze actualisatie betrof een financiële herberekening vanwege vertraging in de uitvoering, hogere leerlingenprognoses, stijging van de bouwkosten en nieuwe beleidsthema's. Uit de actualisatie bleek dat aanvullende middelen nodig waren om aan de wettelijke zorgplicht te voldoen. Deze significante verhoging was het gevolg van vertragingen in de bouw, gestegen loon- en materiaalkosten en grote verschillen in leerlingenprognoses ten opzichte van het IHP uit 2019.

Met het wetsvoorstel *Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting* worden gemeenten vanaf 2026 verplicht een beleidsrijk IHP te maken. In het geactualiseerde IHP van de gemeente Alphen aan den Rijn is aangegeven dat na vaststelling wordt gestart met de ontwikkeling van een nieuw en beleidsrijk IHP met een vernieuwde visie op onderwijshuisvesting. Tijdens deze actualisatie zijn 14 thema's benoemd die in een plek zouden moeten krijgen in het nieuwe beleidsrijke IHP, zoals duurzaamheid, gezondheid, kinderopvang en inclusiviteit.

Tijdens een overleg van de Rekenkamer met raadsleden is verzocht om een onderzoek uit te voeren naar het IHP, om met name inzicht te krijgen in en grip op de inzet van de middelen. Gelet op deze vraag en de tijd die nog gemoeid is met het opstellen van het nieuwe beleidsrijke IHP (gereed begin 2026), heeft de Rekenkamer besloten om een quick scan te laten uitvoeren.

1.2 Vraagstelling

Doel van deze quick scan is om aanbevelingen te doen, zodat de gemeenteraad en het college kunnen sturen op de (beheersing van de) kosten van onderwijshuisvesting. Deze aanbevelingen moeten van nut zijn voor de opstelling van het nieuwe, beleidsrijke IHP dat in kwartaal 1 van 2026 wordt afgerond.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke lessen zijn te trekken uit de belangrijkste oorzaken voor de significante verhoging van de middelen voor onderwijshuisvesting, te weten de vertragingen in de bouw en de verschillen in leerlingenprognoses?

Daarbij horen de volgende deelvragen:

Uitvoering/oorzaken

1. In welke fase van de bouw is er in de meeste gevallen vertraging opgetreden ten opzichte van de planning?

2. Wat waren de oorzaken van de vertraging in de bouw? In hoeverre waren deze oorzaken onvoorzien/onvermijdelijk? En welke van deze vertragingen hadden (aanzienlijke) kostenconsequenties?
3. Uit welke componenten en afwegingscriteria bestaat de voorgeschreven systematiek voor leerlingenprognoses?
4. Wat zijn de oorzaken van het verschil in de leerlingenprognoses van 2019 en 2024?
5. Welke andere oorzaken hebben de uitvoering van het IHP significant beïnvloed?

Informatievoorziening

6. Hoe is het college geïnformeerd over de vertragingen en over de financiële gevolgen daarvan voor de projecten uit het IHP, en hoe is (vervolgens) de raad geïnformeerd?
7. Zijn er afspraken met de raad over het vragen van een aanvullend investeringskrediet in relatie tot de uitvoeringsfase (bouw), en zo ja, wat zijn de afspraken en zijn die toereikend?

Grip

8. Welke mogelijkheden zijn er om het risico op vertragingen in de bouw te verkleinen? Wat zijn daarin beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente (en welke niet)?
9. Hoe kan, gegeven de vaste systematiek, meer grip worden verkregen op de leerlingenprognoses? Geeft, bijvoorbeeld, een jaarlijkse bijstelling van de leerlingenprognose meer grip op de beheersing van de kosten voor onderwijshuisvesting?
10. De raad is geconfronteerd met een kostenoverschrijding met een beroep op de drie o's: onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar. Waren de kostenoverschrijdingen van de bouw en leerlingenprognoses inderdaad niet te voorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar? Hoe kan de raad in de positie worden gebracht om daarop meer grip te krijgen?

1.3 Normenkader

Om de deelvragen - en daarmee de hoofdvraag - te beantwoorden, wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Per norm wordt aan het eind van elk hoofdstuk een oordeel gegeven over de mate waarin wordt voldaan aan de norm.

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

	Aan de gestelde norm wordt grotendeels of geheel voldaan.
	Aan de gestelde norm wordt gedeeltelijk voldaan.
	Aan de gestelde norm wordt niet tot nauwelijks voldaan.

In het rapport wordt de score geëxpliciteerd en onderbouwd.

Tabel 1. Normenkader

Aspect	Norm
Uitvoering/ oorzaken	▪ De gemeente beschikt over een actuele verordening huisvesting onderwijs, waarin op hoofdlijnen ook kaders zijn opgenomen ten aanzien van de uitvoering van projecten (nieuwbouw, renovatie) ▪ De uitvoeringsprojecten worden volgens een vast stramien (fasering) opgezet, passend in een programma-aanpak die aansluit op de methode van het IHP. ▪ De gemeente heeft duidelijke afspraken gemaakt over het toezicht op en de informatievoorziening over de projecten die in bouwheerschap van een schoolbestuur worden uitgevoerd, waardoor de sturing adequaat is. ▪ Inzichtelijk is in welke (bouw)fase de meeste vertragingen optreden en wat de onderliggende oorzaken daarvan zijn. ▪ De gemeente heeft de succes- en knelfactoren (belemmeringen) in bouwprocessen duidelijk in beeld en kan onderscheid maken tussen voorzienbare en onvoorzienbare oorzaken. ▪ De vanuit de VNG voorgeschreven systematiek voor het opstellen van leerlingenprognoses wordt gevolgd. ▪ De systematiek voor leerlingenprognoses is transparant en bestaat uit duidelijk gedefinieerde componenten en afwegingscriteria. ▪ Wijzigingen in leerlingenprognoses zijn traceerbaar en de oorzaken daarvan zijn aantoonbaar.
Informatie- voorziening	▪ Bij het vaststellen van het IHP wordt een afspraak met betrekking tot de informatievoorziening tussen college en raad (en eventueel de schoolbesturen) overeengekomen. ▪ De raad vraagt en krijgt tijdig alle informatie over bouwvertragingen en de financiële gevolgen daarvan die hij nodig heeft voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol. ▪ Er zijn duidelijke afspraken tussen college en raad over het moment en de wijze waarop aanvullende investeringskredieten worden aangevraagd, afgestemd op de bouwfase.
Grip	▪ De gemeente heeft adequate risicobeheersingsmaatregelen getroffen om vertragingen in bouwprojecten te voorkomen of te minimaliseren. ▪ Er zijn effectieve mechanismen om meer grip te krijgen op leerlingenprognoses, zoals regelmatige bijstellingen en evaluaties van de prognosesystematiek. ▪ De raad beschikt over instrumenten om (bij) te sturen op het onderwijshuisvestingsbeleid. ▪ De raad maakt proactief gebruik van deze instrumenten. ▪ De raad is op basis van de informatievoorziening in staat om te beoordelen of kostenoverschrijdingen daadwerkelijk onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn en beschikt over instrumenten om hierop te controleren.

1.4 Scope

De quick scan richt zich op het vigerende IHP (2024) en het daaraan voorafgaande IHP (2019), en in het bijzonder op de zaken die financiële consequenties hebben. De onderzoeksperiode bedraagt vijf jaar, congruent met de looptijd van het vigerende IHP, dus 2020 t/m 2024.

Om te illustreren hoe de projecten in de praktijk verlopen en welke factoren bepalend zijn voor vertragingen, hebben we twee bouwprojecten als casus gekozen. Dit zijn De Weerklank en de Brede School Benthuisen.

1.5 Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

1. In stap 1 zijn de relevante documenten bestudeerd. Dit zijn het huidige en voorgaande IHP, de leerlingenprognoses, de huidige en voorgaande verordening, raadsbesluiten en -informatiebrieven en documenten die inzicht geven in het verloop van de twee casussen.
2. In stap 2 zijn in een interviewronde betrokkenen vanuit het college en de ambtelijke organisatie geconsulteerd. Ook is er een raadsessie georganiseerd met een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad. Een volledig overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.
3. In stap 3 is het rapport opgesteld.

1.6 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2. Uitvoering. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de uitvoering van projecten uit het IHP, vertragingen in deze projecten en de ontwikkeling in leerlingenprognoses. Ook komen in dit hoofdstuk de casussen aan bod. Dit hoofdstuk bestaat uit §2.1. Beschrijving, §2.2. Analyse en §2.3. Toetsing aan het normenkader.

Hoofdstuk 3. Rol van de raad. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt en welke sturings- en controle-instrumenten de raad heeft. Dit hoofdstuk bestaat uit §3.1. Beschrijving, §3.2. Analyse en §3.3. Toetsing aan het normenkader.

Hoofdstuk 4. Grip. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de wijze waarop de raad meer grip kan krijgen op het onderwijshuisvestingsbeleid. Dit hoofdstuk bestaat uit §4.1. Grip op vertragingen in de bouw, §4.2. Grip op leerlingenprognoses, §4.2. De raad in positie en §4.4. Toetsing aan het normenkader.

2. Uitvoering en oorzaken

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. *In welke fase van de bouw is er in de meeste gevallen vertraging opgetreden ten opzichte van de planning?*
2. *Wat waren de oorzaken van de vertraging in de bouw? In hoeverre waren deze oorzaken onvoorzien/onvermijdelijk? En welke van deze vertragingen hadden (aanzienlijke) kostenconsequenties?*
3. *Uit welke componenten en afwegingscriteria bestaat de voorgeschreven systematiek voor leerlingenprognoses?*
4. *Wat zijn de oorzaken van het verschil in de leerlingenprognoses van 2019 en 2024?*
5. *Welke andere oorzaken hebben de uitvoering van het IHP significant beïnvloed?*

2.1 Beschrijving

2.1.1 Kaders

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om een verordening vast te stellen die aanvragen voor onderwijshuisvesting regelt. De huidige Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Gemeente Alphen aan den Rijn 2025 is in maart 2025 door de raad vastgesteld en valt dus buiten de scope van het onderzoek. Daarvoor gold nog de verordening uit 2015. In de verordening zijn op hoofdlijnen kaders opgenomen ten aanzien van de uitvoering van projecten (nieuwbouw, renovatie).

De verordening schrijft voor dat de gemeenteraad een Integraal Huisvestingsplan (IHP) vaststelt, op voorstel van het college en na overleg met de schoolbesturen. Dit overleg is “op overeenstemming gericht”, wat betekent dat de gemeente en schoolbesturen samen afspraken maken over de prioritering en uitvoering van projecten.

Dit IHP bevat de strategische en budgettaire kaders van het onderwijshuisvestingsbeleid en een overzicht van voorgenomen huisvestingsprojecten voor een periode van 16 jaar. Deze meerjaren investeringsraming voor het eerstvolgende tijdvak van zestien jaar is een bijlage bij het IHP. Het college stelt op basis van het IHP een vierjarig uitvoeringsplan vast. Ook hier vindt overleg plaats met de schoolbesturen.

In de verordening wordt het bevoegd gezag (schoolbestuur) genoemd als aanvrager van voorzieningen, zoals nieuwbouw, renovatie en uitbreiding. Zij dienen aanvragen in voor huisvestingsprojecten en kunnen ook aanvragen indienen voor haalbaarheidsonderzoeken en voorbereidingskredieten.

De vergoeding voor projecten wordt vastgesteld door het college van B&W, vaak op basis van normbedragen (voor nieuwbouw en uitbreiding) of feitelijke kosten (voor andere voorzieningen). Dit gebeurt in overleg met het betrokken schoolbestuur, waarbij het college een goedgekeurd haalbaarheidsonderzoek als basis gebruikt.

De verordening regelt vooral de financiering, aanvraagprocedure, overlegstructuur en besluitvorming. Voor de precieze invulling van het bouwheerschap en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden

worden doorgaans nadere afspraken gemaakt tussen gemeente en schoolbesturen, bijvoorbeeld in een samenwerkingsovereenkomst of projectovereenkomst.

Wat betreft de informatievoorziening is in de verordening opgenomen dat het bevoegd gezag aan het college de gegevens verstrekt die naar het oordeel van het college noodzakelijk zijn voor de uitvoering. Dit artikel verplicht het bevoegd gezag aan het college alle informatie te verstrekken die noodzakelijk is om de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs op een verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren.

2.1.2 Vertragingen in de bouw

In de collegevergadering van 12 februari 2019 is het Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor het primair en speciaal onderwijs vastgesteld. Het IHP biedt een perspectief voor alle schoollocaties voor de komende 15 jaar. In werksessies met schoolbesturen is een prioritering ontstaan met schoolgebouwen die binnen het IHP in verschillende fasen om een ingreep vragen. Het besluit gaat over de realisatie van fase 1 (tussen 2019-2023), fase 2 (tussen 2024-2028) en fase 3 (tussen 2029-2033). Bij de actualisatie van het IHP in 2024 is een nieuwe planning gemaakt van de te realiseren projecten.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de projecten uit het IHP waarbij ook de eventuele vertraging en de oorzaken daarvan zijn opgenomen. De informatie in de tabel is afkomstig uit het IHP 2024 en raadsinformatie en -besluiten over de voortgang van projecten en eventuele aanvullende financiering. Bij één van de lopende projecten – De Weerklank – is geen vertraging opgelopen. De overige lopende projecten en projecten uit fase 1 hebben allemaal vertraging opgelopen, variërend van 3 tot 6 jaar.

Voor de planning van de projecten zijn twee scenario's opgesteld. Op 20 mei 2019 is een separaat besluit behandeld waarin is besloten om het scenario als uitgangspunt te nemen waarin de projecten uit fase 2 (tussen 2024 en 2028) en fase 3 (tussen 2029 en 2033) 5 jaren verschuiven. De gymzalen zijn niet in planning verschoven.

Tabel 1. Overzicht projecten uit het Integraal Huisvestingsprogramma

Fase	School(locatie)	Huidige status	Geplande oplevering volgens IHP 2019	Uiteindelijke (geplande) oplevering	Vertraging	Oorzaak
Lopende Projecten	Brede School Benthuisen (Arnoldus van Os + School met de bijbel)	Opgeleverd	2020	Voorjaar 2024	Ca. 4 jaar	Stijging bouwkosten – aanvullend budget
	De Weerklank	Opgeleverd	2020	2020	Geen	
	Oranje Nassauschool (MFA Zwammerdam)	Lopend project	2020	Eind 2026 (planning)	6 jaar	Procedure Raad van State
Fase 1	Eben-Haëzer	Tijdelijke uitbreiding gerealiseerd, permanente oplossing uitgesteld tot na 2030	2021	2024 (tijdelijke uitbreiding)	3 jaar	Stijging bouwkosten – aanvullend budget
	De Tamboerijn	Lopend project	2021	Q3 2025	4 jaar	Stijging bouwkosten – aanvullend budget
	Montessori/Vrije school/Vivace (voorheen: Jenaplaneet)	Planvormingsfase	2022	2028	6 jaar	Verschoven (clustering tot integraal gebouw)
	Spectrum (hoofdvestiging)	Initiatiefase	2023	2026	3 jaar	

Fase	School(locatie)	Huidige status	Geplande oplevering volgens IHP 2019	Uiteindelijke (geplande) oplevering	Vertraging	Oorzaak
Fase 2	Spectrum (nevenvestiging), Hobbitburcht, Stromen (nevenvestiging)		2024	2029	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	Rehoboth, De Akker, De Populier		2024	2030	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	De Springplank		2025	2030	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	Johannes Post, St. Michael		2027	2032	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	Baken (hoofdvestiging) uitbreiding		2026	2031	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	Hobbitburcht 2		2027	2032	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	De Mare		2027	2032	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
Fase 3	De Rijnschans en De Rank		2030	2035	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	JPF Steyaart		2031	2036	5 jaar	Planning verschoven door keuze scenario I
	JP Sweelinck		n.t.b.	n.t.b.		
Gymzalen	De Hil	Opgeleverd	2020	2023	3 jaar	
	Marsdiep		2022			
	Batenstein		2024	2029		
	Mandenvlechter		2024			

De voornaamste oorzaak voor vertragingen in de uitvoering van projecten is de stijging van bouwkosten door extreem toegenomen grondstofprijzen en de schaarste in arbeidskrachten in de bouwwereld. In het IHP 2019 werd gesproken over een investering per m2 bruto vloer oppervlak (BVO) van € 2.150 voor een nieuw schoolgebouw. Bij actualisering van het IHP in 2024 wordt uitgegaan van kosten tussen de € 3.800 en € 4.400, afhankelijk van de schoolgrootte, per m2 BVO. Dit is een verdubbeling van de kosten.

Vertragingen in de bouw leiden tot hogere kosten doordat projecten worden uitgevoerd in periodes met verder gestegen bouwkosten. Dit heeft ook weer vertragingen tot gevolg omdat er aanvullend budget nodig is, zoals bij de Brede School Benthuisen en Eben-Haëzer het geval was. Een andere oorzaak voor vertragingen, die bij de Oranje Nassauschool en de Brede School Benthuisen een rol speelden, zijn bezwaarprocedures.

2.1.3 Bouwheerschap

Volgens de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs ligt het bouwheerschap bij het bevoegd gezag: het schoolbestuur. In de Alphense verordeningen uit 2015 en 2025 is ook het uitgangspunt dat het bevoegd gezag bouwheer is. In de verordening 2025 wordt daarnaast specifiek het alternatief benoemd dat het college bouwheer kan zijn. Ook kan de bouw van een multifunctionele accommodatie door een derde partij gerealiseerd worden. In onderstaande tabel wordt per project aangegeven waar het bouwheerschap ligt.

Project	Bouwheerschap	Fase
Brede School Benthuisen	Gemeente	Opgeleverd
De Weerklank	Schoolbestuur	Opgeleverd
Oranje Nassauschool Zwammerdam	Gemeente (onderdeel van een MFA)	Lopend
De Tamboerijn	Schoolbestuur	Lopend
Spectrum Honingzwam	Schoolbestuur	Initiatieffase
Montessori/Vrije school/Vivace (voorheen: Jenaplaneet)	Schoolbesturen	Planvormingsfase
Projecten VO	Schoolbesturen (doorgedecentraliseerd)	

Uit de tabel komt naar voren dat bij Brede School Benthuisen en Oranje Nassauschool is afgeweken van het uitgangspunt dat het bouwheerschap bij de scholen ligt. Uit de ambtelijke toelichting volgt dat er bij de start al is besloten om af te wijken van het uitgangspunt dat het bouwheerschap bij de school ligt. De reden voor de afwijking is dat er sprake is van meer dan één functie, waarmee de gemeente een bredere verantwoordelijkheid heeft. Bijvoorbeeld ten aanzien van kinderopvang of andere maatschappelijke functies, wat speelt voor de Brede School Benthuisen en de Oranje Nassauschool wat onderdeel is van de multifunctionele accommodatie (MFA) Zwammerdam.

Bij losstaande scholen lag het bouwheerschap inderdaad bij het schoolbestuur, maar zodra er sprake was van een brede accommodatie met meerdere functies nam de gemeente het bouwheerschap over. Dit gold voor alle projecten die meer omvatten dan alleen een school - dus combinaties van onderwijs met kinderopvang of andere maatschappelijke functies. De gemeente sprong relatief snel in om op verzoek van schoolbesturen het bouwheerschap over te nemen, ook al was dit volgens de wet niet verplicht. Deze keuzes werden per project bepaald en afgesproken. Inmiddels is de praktijk veranderd: waar de gemeente toen automatisch het bouwheerschap overnam voor brede accommodaties, zou nu ook bij clustering van scholen en kinderopvang het bouwheerschap bij het schoolbestuur kunnen blijven. Het uitgangspunt blijft dat het bouwheerschap per project wordt vastgelegd, conform de mogelijkheden die de wet biedt. Er is geen criterium vastgelegd op basis waarvan wordt gewogen welke partij bouwheer moet zijn. Ambtelijk wordt aangegeven dat weloverwogen en in goed overleg met schoolbesturen over het bouwheerschap wordt besloten. De afweging heeft te maken met de complexiteit van een project, de omvang en het aantal gebruikers.

2.1.4 Leerlingenprognoses

De leerlingenprognoses worden gebruikt voor het bepalen van benodigde capaciteit voor nieuwe schoolgebouwen en van de omvang van plannen en projecten. Zoals opgenomen in de bijlage bij de verordening 2015, overlegt het college met de scholen over de uitgangspunten die worden gehanteerd in het opstellen van de prognoses. Deze worden besproken en vastgelegd in een startbijeenkomst, waarbij ook de prognosemaker (ProNexus) aanwezig is. De prognose van het aantal te verwachten leerlingen van de school wordt gemaakt voor een periode van ten minste 15 jaar. De prognose geeft per jaar inzicht in het aantal te verwachten leerlingen van de school of nevenvestiging door in elk geval rekening te houden met:

- het voedingsgebied of de voedingsgebieden;
- de aanwezige bevolking, verdeeld in relevante leeftijdsgroepen;
- de woningvoorraad en wijzigingen daarin inclusief een eventuele uitbreiding van het voedingsgebied;
- de veranderingen in de onderscheiden leeftijdsgroepen van de bevolking als gevolg van migratie, sterfte en geboorte;

- e. de veranderingen in de bevolking als gevolg van wijzigingen in de woningvoorraad;
- f. de verdeling van de leerlingen als gevolg van de belangstelling voor de school en
- g. het onderwijs dat wordt gegeven.

Daarnaast is de prognose niet meer dan twee jaar oud. In zowel het IHP 2019 als 2024 is als aanbeveling opgenomen dat om het jaar een leerlingenprognose opgesteld moet worden. Dit is ook gebeurd. In 2017, 2019, 2020, 2021, 2023 en 2025 zijn leerlingenprognoses opgesteld. Deze zijn uitgevoerd door ProNexus. In het berekenen van de prognose wordt gebruik gemaakt van het softwarepakket G4PRO. Dit programma voldoet aan het "Programma voor het opstellen van leerlingenprognoses" van de VNG.

In de leerlingenprognose die in 2017 is opgesteld, wordt nog uitgegaan van een forse krimp in leerlingaantallen over de gehele gemeente. In het IHP 2019 wordt, op basis van die prognose, aangegeven dat het leerlingaantal de komende jaren terugloopt waardoor er op termijn leegstand gaat ontstaan.

Vervolgens is in de prognoses van juni 2023 een sterke verwachte groei te zien in leerlingaantallen. Dit wordt ook in het IHP 2024 beschreven. Ten tijde van het IHP 2024 is het aantal PO-leerlingen 9.451. In de prognose wordt rekening gehouden met een groei van minimaal 600 leerlingen, met een piek van 10.245 PO-leerlingen in 2041. De planvorming uit het IHP 2019 loopt daarom niet meer in lijn met de verwachtingen. De extra ruimtebehoefte moet worden opgevangen binnen bestaande capaciteit en/of nieuwe projecten. Dit heeft geleid tot actualisatie van de omvang van plannen in het IHP.

De documenten geven geen specifieke verklaring voor de oorzaken van deze drastische omslag van krimp naar groei, alleen dat er nieuwe inzichten zijn die hebben geleid tot aangepaste prognoses. In het IHP 2019 is wel aangegeven dat toekomstige woningbouwontwikkelingen van invloed kunnen zijn op de ontwikkelingen in leerlingaantallen. Zo wordt aangegeven dat het maken het ontwikkelen van concrete plannen in Koudekerk a/d Rijn onmogelijk is. Plannen rond woningbouwontwikkeling in de Gnephoeek zijn onzeker en niet volledig opgenomen in de prognoses. Daarom wordt bij uitvoering van de plannen gebruikgemaakt van de meest actuele leerlingenprognoses, waar de woningbouwontwikkelingen een onderdeel van zijn.

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie komt naar voren dat een reden voor de omslag in prognoses is dat de positie van Alphen aan den Rijn in Nederland aantrekkelijker is geworden waardoor er meer nieuwe inwoners komen. Er wordt nu breder gekeken naar de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente. Het is voor het eerst dat Alphen zich zodanig ontwikkelt. Deze ontwikkeling was door de gemeente niet voorzien. Ook wordt ambtelijk gesignaleerd dat de druk nu komt te liggen met name op de schoolgebouwen in het centrum van Alphen aan den Rijn. In de gesprekken is verder geen specifieke verwijzing gemaakt naar migratiestromen, zoals de komst van Oekraïense vluchtelingen, als mogelijke verklarende factor voor de sterke omslag van krimp naar groei in leerlingaantallen.

2.2 Analyse

Vertragingen in de bouw

Bij de uitvoering van onderwijshuisvestingsprojecten blijkt dat vertragingen zich vooral voordoen in de ontwerpfasen en de aanbestedingsfase. In de ontwerpfasen ontstaan vertragingen door aanvullende eisen en externe toetsingen. Een voorbeeld hiervan is de Brede School Benthuisen, waar een externe controle van het Technisch Ontwerp leidde tot een vertraging van zes tot twaalf maanden. Ook discussies over ventilatie en daglichttoetreding droegen bij aan deze vertraging. Bij projecten waarin meerdere scholen samenwerken, zorgde de complexiteit van besluitvorming voor extra tijdsverlies.

De aanbestedingsfase vormt een tweede belangrijke bron van vertraging. Door de explosieve stijging van bouwkosten en de beperkte beschikbaarheid van personeel bij aannemers kwamen inschrijvingen boven het beschikbare budget uit. Dit leidde tot mislukte aanbestedingsrondes en noodzaak tot heraanbesteding, zoals zichtbaar bij de Brede School Benthuisen. De stijging van de bouwkosten is aanzienlijk: waar in het IHP 2019 nog werd gerekend met € 2.150 per m² BVO, ligt dit bedrag in 2024 tussen € 3.800

en € 4.400. Deze verdubbeling is grotendeels het gevolg van externe marktfactoren, zoals gestegen grondstofprijzen en een tekort aan arbeidskrachten, versterkt door de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne.

Naast deze economische factoren spelen juridische procedures een rol. Bij de Oranje Nassauschool (MFA Zwammerdam) veroorzaakten bezwaar- en beroepsprocedures, tot aan de Raad van State, aanzienlijke vertraging. Dit effect werd versterkt door de coronapandemie waarin zaken bij de Raad van State verder opliepen in doorlooptijd, van circa zes naar negen maanden. Dergelijke procedures zijn wettelijk verankerd en daardoor moeilijk te vermijden, al kan vroegtijdige participatie van belanghebbenden het risico beperken.

Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat de planningen in het IHP 2019 vaak te ambitieus waren. Projecten werden in het plan doorgaans voorzien van een doorlooptijd die niet realistisch was voor de complexiteit van scholenbouw. In de praktijk duren trajecten gemiddeld zeven tot acht jaar, terwijl in het IHP werd uitgegaan van aanzienlijk kortere termijnen. Dit geldt vooral voor projecten waarin meerdere scholen samenwerken, omdat besluitvorming en afstemming veel tijd kosten. Het ontbreken van een gedetailleerd uitvoeringsprogramma en het feit dat projecten als losse trajecten werden opgepakt, dragen bij aan het gebrek aan tijdig overzicht van vertragingen. Hierdoor ontstond een structurele kloof tussen beleidsplanning en uitvoeringsrealiteit.

De oorzaken van vertraging zijn deels onvoorzien en onvermijdelijk. De sterke stijging van bouwkosten en de wereldwijde verstoringen door corona en geopolitieke ontwikkelingen waren niet te voorspellen bij het opstellen van het IHP 2019. Ook juridische procedures zijn een inherent risico in bouwprojecten en worden gebruikelijk niet in planningen opgenomen. Tegelijkertijd zijn er factoren die beïnvloedbaar zijn. Wij constateren dat trage besluitvorming en het ontbreken van een gestandaardiseerde projectaanpak de impact van externe factoren hebben vergroot. Wisselingen in schoolbesturen en gebrek aan ervaring met bouwprocessen bij kleinere besturen hebben eveneens bijgedragen aan vertragingen. Bovendien leidden late ontwerpwijzigingen, bijvoorbeeld door nieuwe eisen of gewijzigde leerlingenprognoses, tot extra vertraging en kosten.

Vertragingen hebben in bijna alle lopende projecten geleid tot aanzienlijke extra kosten. Daarnaast was er in meerdere projecten aanvullende financiering nodig om de gewenste kwaliteit te waarborgen of om problemen op te lossen die tijdens de uitvoering aan het licht kwamen. Om een beeld te krijgen van de financiële consequenties wordt in onderstaande tabel per project weergegeven of er aanvullende financiering nodig was. Alleen voor De Weerklank was geen aanvullend budget nodig vanuit de gemeente. De school heeft zelf wel meerkosten gehad.

Fase	Project	Aanvullende financiering
Lopende projecten	Brede School Benthuisen	Ja
Lopende projecten	De Weerklank	Nee, binnen gemeentelijk budget
Lopende projecten	Oranje Nassauschool Zwammerdam	Ja
Fase 1	Eben-Haëzer	Ja
Fase 1	De Tamboerijn	Ja
Fase 1	Montessori/Vrije school/Vivace (voorheen: Jenaplaneet)	Tot op heden niet
Fase 1	Spectrum	Tot op heden niet

In de raadsvoorstellen voor aanvullende financiering worden verklaringen voor de overschrijdingen gegeven waaruit ook duidelijk wordt in welke fase deze oorzaken zich voordoen. Aanvullende financiering is niet uitsluitend het gevolg van vertragingen. In enkele gevallen, zoals bij de

Brede School Benthuisen, waren bewuste keuzes gemaakt voor aanvullende investeringen om problemen te voorkomen of de functionaliteit van het gebouw te waarborgen. Hoewel dergelijke keuzes wel tot verdere vertragingen leiden, zijn ze bedoeld om de benodigde kwaliteit en functionaliteit te borgen.

Voor scholencluster Montessori/Vrije school/Vivace en Spectrum is tot op heden geen aanvullende financiering nodig, deze projecten bevinden zich nog in respectievelijk de planvormings- en initiatieffase. Daarnaast zijn in fase 1 de budgetten ook niet uitgegeven in het tempo dat gepland was.

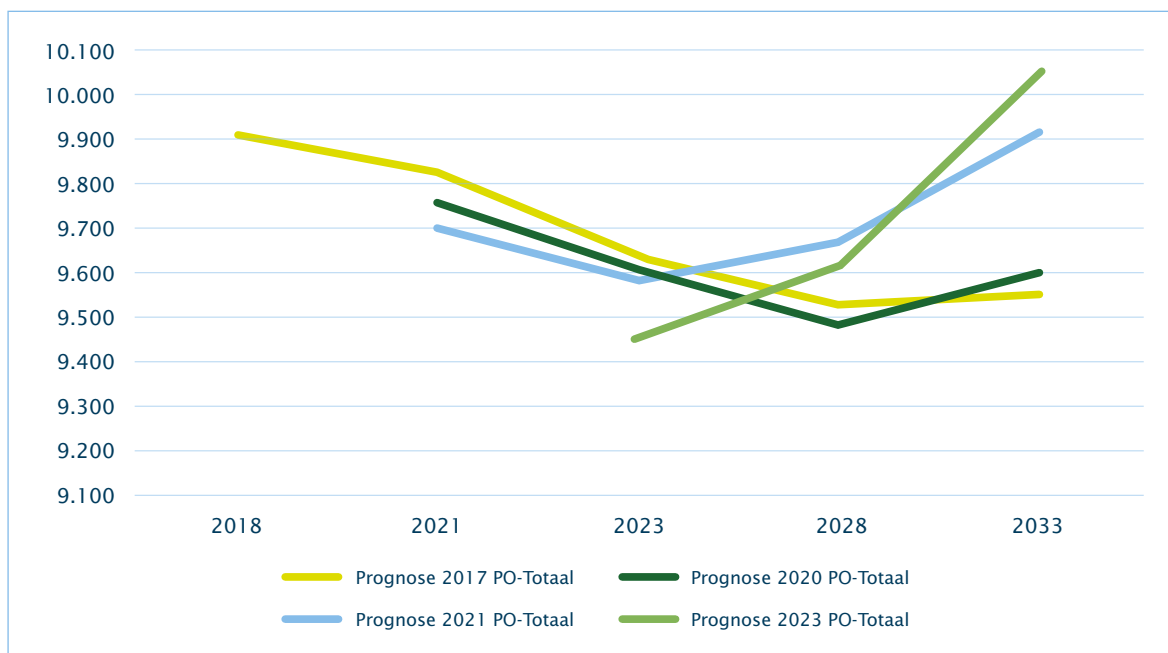
Leerlingenprognoses

Het opstellen van de leerlingenprognoses wordt gedaan door ProNexus, in opdracht van de gemeente. De prognoses worden bestuurlijk vastgesteld met de schoolbesturen. De systematiek die wordt gehanteerd, is gebaseerd op een combinatie van demografische gegevens, woningbouwplannen, historische leerlingenaantallen en verwachte instroom- en doorstroomcijfers. De methode is uniform zodat alle scholen volgens dezelfde uitgangspunten worden behandeld en het gelijkheidsbeginsel wordt gewaarborgd. Scholen kunnen hun eigen prognoses aandragen, maar deze worden niet als basis gebruikt.

Waar de prognose die is gedaan in 2017 nog uitging van krimp in het leerlingenaantal, laat de prognose in het huidige IHP juist een flinke groei zien. Uit een analyse van de beschikbare prognoses over de periode 2017-2023 blijkt dat de verwachte daling in leerlingaantallen op korte termijn inderdaad gerealiseerd is, en zelfs sterker is uitgevallen dan oorspronkelijk geprognosticeerd (zie figuur 1).

Vanaf de prognoses die in 2021 zijn opgesteld, is echter een kentering zichtbaar: de langetermijnprognoses voorspellen vanaf dat moment een groei in het aantal leerlingen. Terwijl eerdere langetermijnprognoses stabilisatie of zeer beperkte groei voorspelden, laten de recentere prognoses een duidelijk omslagpunt naar groei zien vanaf 2023. Opvallend is dat deze verwachte groei steeds forser wordt uitgevallen naarmate de prognoses recenter zijn. Bovendien begint in de nieuwere prognoses de groei eerder. De meest recente prognose uit 2023, die de basis vormt voor het meest recente IHP, laat niet alleen het omslagpunt eerder beginnen, maar voorspelt ook een steilere groei richting 2028 en 2033. Bij diverse scholen – zoals Montessori Basisschool, Het Palet, Samen Op Weg en De Tweeklank – is al een duidelijke stijgende lijn zichtbaar in de leerlingaantallen.

Figuur 1. Ontwikkeling leerlingenprognoses 2017-2023 voor PO in Alphen a/d Rijn

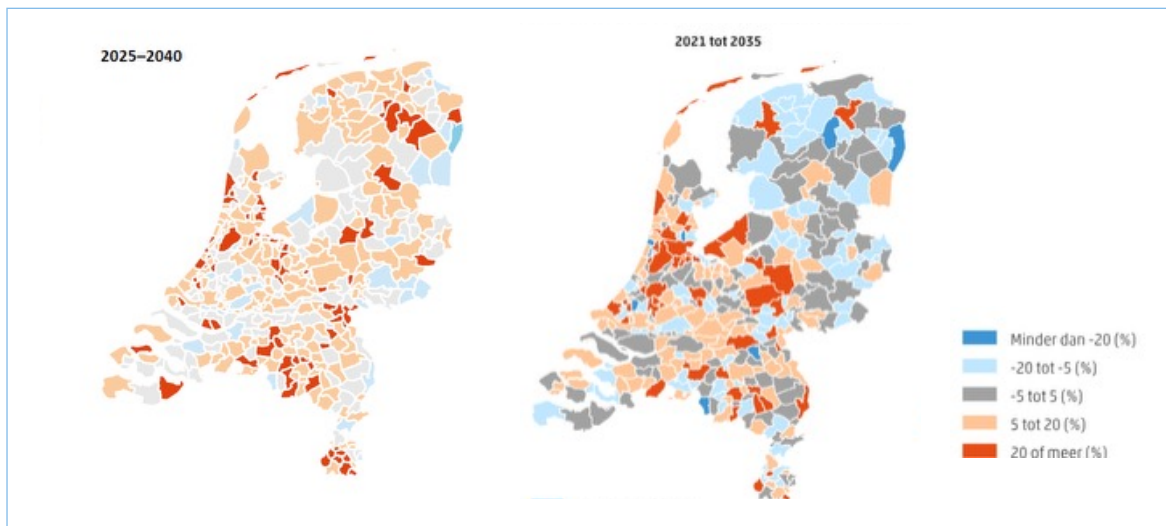


Het verschil tussen de prognoses in het IHP van 2019 en 2024 wordt vooral verklaard door de sterke bevolkingsgroei in Alphen aan den Rijn. Belangrijke oorzaken zijn de aantrekkelijkheid van Alphen als woonplaats, de realisatie van woningbouwprojecten en de daarmee gepaard gaande komst van nieuwe inwoners. Grote gebiedsontwikkelingen, zoals de Gnephhoek, zorgen voor een aanzienlijke toename van jonge gezinnen in de regio. In het IHP 2019 werd wel aangegeven dat toekomstige woningbouwontwikkelingen van invloed konden zijn op de leerlingenaantallen, maar plannen rond de Gnephhoek waren destijds onzeker en niet volledig opgenomen in de prognoses. Op het moment van schrijven van het IHP 2024 zijn er nog geen nieuwe inzichten wat de ontwikkeling van deze wijk gaat betekenen.

Waar verwacht zou worden dat de migratie en opvang van Oekraïense vluchtelingen impact heeft op de ontwikkeling van de leerlingenprognoses, wordt ambtelijk aangegeven dat deze invloed niet substantieel is. De migratieleerlingen zijn ingeschreven op de scholen en zodoende ook meegenomen in de leerlingentellingen en -prognoses. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de omslag in de prognoses voortkomt uit het feit dat Alphen aan den Rijn een groeigemeente is geworden en de woningbouwplannen aanzienlijk zijn.

De bevolkingsgroei komt ook duidelijk naar voren in de regionale bevolkings- en huishoudensprognose van CBS/PBL (figuur 2). Waar tien jaar geleden nog werd uitgegaan van lichte groei tot lichte krimp (-5% - 5%) in het aantal basisschoolleerlingen, blijkt nu sprake van een structurele groei in deze leeftijds-categorie. Voor de gemeente Alphen wordt zelfs een toename van 20% of meer verwacht in het aantal 4- tot 12-jarigen tussen 2021 en 2035. Dit heeft geleid tot herijking van prognoses en aanpassing van het IHP. In onderstaande figuur wordt deze verandering in prognoses geïllustreerd. In de afbeelding links wordt de prognose uit 2016, waarin werd uitgegaan van lichte groei tot lichte krimp, weergegeven. De afbeelding rechts geeft de recentere prognose weer uit 2022 waarin een toename wordt verwacht van het aantal 4- tot 12-jarigen.

Figuur 2. Ontwikkeling van het aantal 4- tot 12-jarigen per gemeente in 2016 (links) en 2022 (rechts) (PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose CBS/PBL)



2.2.1 Casuïstiek

Om concrete inzichten te verkrijgen in de oorzaken van vertragingen lichten we in deze paragraaf twee uitvoeringsprojecten uit: de Weerklank in Alphen aan den Rijn en de Brede School Benthuisen. Het doel is te illustreren hoe de projecten in de praktijk werkelijk verlopen en welke factoren bepalend zijn voor vertragingen.

De Weerklank

Het project De Weerklank werd gestart voor het IHP 2019 en is vóór de coronaperiode gerealiseerd. De Weerklank maakte gebruik van twee noodlokalen van tijdelijke aard en deze moesten vervangen worden. De oorspronkelijke scope betrof de vervanging van de noodlokalen door drie permanente lokalen en een

uitbreiding elders in het gebouw. Tijdens het project werden duurzaamheidsmaatregelen toegevoegd omdat de school gebruik kon maken van een rijkssubsidie voor verduurzaming van bestaande bouw (DUVAMA).

In de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Gemeente Alphen aan den Rijn 2015 is vastgelegd dat het college in overleg treedt met de aanvrager over de wijze van uitvoering. Daarbij worden afspraken gemaakt over onder andere het bouwheerschap, de wijze waarop het college toepassing geeft aan de toetsing van het programma van eisen, het bouwplan (voorlopig ontwerp en definitief ontwerp) en de begroting en de controle op en het afleggen van verantwoording over de besteding van de beschikbaar te stellen middelen. De afspraken worden vastgelegd in een verslag. Een dergelijk verslag of een convenant waarin deze afspraken zijn vastgelegd, hebben wij niet teruggevonden in de stukken.

In het collegebesluit is opgenomen dat het schoolbestuur het bouwheerschap met bijbehorende verantwoordelijkheden op zich genomen heeft. De school maakt onderdeel uit van een scholengroep, waarbij de directie al ervaring had met vergelijkbare projecten. Het schoolbestuur heeft zelf een bouwmanager ingeschakeld. Ook de bouwmanager had al meerdere scholen gerealiseerd voor deze scholengroep. De gemeente voerde overleg met deze bouwmanager.

In het collegebesluit is vastgelegd dat de laatste 10% van de gemeentelijke investering zal worden overgemaakt na ontvangst van de opleveringsrapportage en een goedkeurende accountantsverklaring waaruit blijkt dat de middelen aan de uitbreiding van het schoolgebouw van De Weerklank zijn besteed conform de specifieke projectafspraken.

Verdere afspraken over de verantwoording door de school over de voortgang van het project en over de besluitvorming (bij afwijkingen) door de gemeente zijn niet formeel vastgelegd.

Het Definitief Ontwerp (DO) is op 15 september 2020 door het college vastgesteld. Een projectmanager van de gemeente was betrokken in de planvorming van het project en de totstandkoming van het uiteindelijke Definitief Ontwerp. De projectmanager dacht mee bij ontwerpoplossingen voor de locatie van de uitbreidingen en had een toetsende rol op ontwerptechnisch en financieel gebied om te beoordelen of plannen pasten binnen het budget. Een ambtelijke vertegenwoordiger van de gemeente sloot ook aan bij de stuurgroep.

De investeringskosten vanuit de gemeente bedragen € 1.053.026. Daarnaast draagt het schoolbestuur een bedrag bij voor aanvullende duurzaamheidsmaatregelen. De door het schoolbestuur berekende investeringskosten voor het project op basis van het definitieve ontwerp lagen hoger dan het door de gemeente maximaal ter beschikking gestelde budget. Deze overschrijding ten opzichte van het investeringsbudget is volledig voor risico voor de bouwheer zijnde het schoolbestuur. Daardoor zijn er geen aanvullende krediet(en) vanuit de gemeente nodig geweest. Ook heeft het project geen vertraging opgelopen.

Het project De Weerklank is afgerond binnen de gestelde planning en binnen het gemeentelijk budget. Een belangrijke succesfactor was het bouwheerschap dat bij het schoolbestuur lag. Deze constructie leidde tot bewuster kostenbeheer doordat het geld door de eigen handen van de school ging. In dit project werd dit effect versterkt doordat zowel het schoolbestuur als de bouwmanager al ervaring hadden met vergelijkbare projecten. De gemeente beveelt andere scholen dan ook aan om bij vergelijkbare projecten een ervaren bouwmanager in te schakelen.

De Brede School Benthuisen

Na de gemeentefusie in 2014 ontstond het initiatief voor het oprichten van een Brede School binnen de gemeente. In de periode 2016-2017 werden gesprekken gevoerd over samenwerking tussen twee scholen – de School met de Bijbel en Arnoldus van Os – en een kinderopvang. Vanwege verschillende visies op onderwijs tussen de twee scholen werd uiteindelijk gekozen voor een ‘rug-aan-rug constructie’ met een aantal gezamenlijke voorzieningen. De school moest worden gerealiseerd binnen een gebiedsontwikkeling van 120 woningen, waarbij al een locatie was bepaald. Door een bezwaar van omwonenden ontstond vertraging, waarna drie alternatieve locaties werden onderzocht en een definitieve keuze werd gemaakt. Bij aanvang van het project was de gemeente van mening dat zij bouwheer moest zijn vanwege de

meerdere gebruikers in het gebouw. Formele vastlegging van dit besluit hebben wij niet teruggevonden in de stukken. Binnen het project werd een gebruikersgroep, projectgroep en stuurgroep opgezet. De opdrachtgever vanuit de gemeente en zat in stuurgroep samen met de drie directeurs van de scholen en de kinderopvang. De wethouder zat niet standaard in de stuurgroep, maar werd betrokken bij escalatie van problemen, bijvoorbeeld bij kostenoverschrijdingen. Er is in de beschikbare documenten geen formele, vastgelegde escalatieprocedure gevonden.

Er is een *Overeenkomst voor de realisatie, het eigendom en het beheer van de Brede School Benthuisen gemeente Alphen aan den Rijn* opgesteld door de gemeente gezamenlijk met de schoolbesturen en de kinderopvang. Hierin zijn de kaders vanuit het IHP verwerkt over onder andere eigendom, financiering en verhuur.

Het Programma van Eisen (hierna: PvE) werd door de gemeente opgesteld. Gezien de reeks aankomende projecten gaf de gemeente adviesbureau BBN opdracht een standaard PvE voor scholen op te stellen, dat vervolgens met de scholen werd afgestemd.

Ontwerpfase

Toen het Technisch Ontwerp (TO) gereed was, viel het project nog binnen het budget. Ondanks hun betrokkenheid in het projectteam wilden de schoolbesturen het TO laten toetsen door een derde partij. Deze externe toetsing, resulteerde in discussie over onder andere ventilatie en daglichttoetreding. De benodigde aanpassingen aan het ontwerp zorgden voor een vertraging die samenviel met de coronaperiode.

Aanbestedingsfase

De aanbesteding vond plaats kort voor het uitbreken van de oorlog in Oekraïne. Bij de eerste aanbesteding in mei 2021 meldden zich drie partijen, waarvan er uiteindelijk één zich terugtrok. De twee overgebleven partijen zaten beide boven het budget. In september 2021 besloot de gemeente het stopzetten van de aanbestedingsprocedure. Vanwege inkoop- en aanbestedingsregels mocht er niet onderhandeld worden met de laagste bidder, waardoor opnieuw aanbesteed moest worden.

Voor de tweede aanbesteding in april 2022 paste de gemeente het ontwerp aan op basis van input van aannemers om kosten te verlagen. Ook bij de tweede aanbesteding kwamen er twee biedingen binnen. De laagste bidder had inmiddels nieuwe projecten aangenomen, waardoor uiteindelijk de duurdere aannemer uit de eerste aanbesteding werd gekozen. Vanuit de tweede aanbesteding is een bouwteam opgesteld waar de beide schoolbesturen, het bestuur kinderopvang, de architect, constructeur, adviseur installatie en gemeente vertegenwoordigd waren. Hierdoor was overleg met de aannemer mogelijk over ontwerp- en uitvoeroptimalisaties. Met het bouwteam werd het plan verder aangepast, waarbij de bouwkwiteit werd versimpeld en de flexibiliteit verminderd.

Bouwfase

Toen het casco gereed was en installaties werden aangebracht, kwamen nieuwe leerlingprognoses beschikbaar. Eén van de scholen had een slechte onderwijsbeoordeling gekregen, waardoor hun leerlingprognose daalde. De prognose van de andere school nam juist toe.

Door de rug-aan-rug constructie konden lokalen niet eenvoudig worden uitgewisseld tussen de scholen. Als oplossing werd een derde wissellokaal gerealiseerd. De ontwerpwijzigingen zorgden voor beperkte vertraging in het project. In het interview met de ambtelijke organisatie wordt benoemd dat de kosten voor deze ontwerpwijziging ten laste kwamen van de gemeente, omdat tijdens de afwezigheid van de ambtelijk betrokkene geen duidelijke afspraken waren gemaakt en scholen niet mogen investeren in vastgoed.

Budget en planning

Aanvankelijk werd in een stuurgroepoverleg van juni 2020 besproken dat in januari 2021 gestart zou kunnen worden met de bouw. In het raadsvoorstel voor aanvullende financiering van juli 2022 wordt aangegeven dat startbouw gepland staat voor oktober 2022 om het schoolgebouw december 2023 op te kunnen leveren. Uiteindelijk is het project in maart 2024 opgeleverd.

De vertragingen ontstonden door:

- Bezwaar op bestemmingsplan van woningontwikkeling
- Controle van het technisch ontwerp door een derde partij
- Twee aanbestedingsprocedures
- Aanpassingen in het ontwerp na de tweede aanbesteding.

Deze vertraging vond plaats in een periode van explosieve bouwkostenstijging gedreven door grondstoffentekorten, prijsstijgingen en krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne. Dit had directe financiële consequenties voor het project. Het project is drie keer bij de gemeenteraad geweest voor aanvullend budget:

1. Het basisbudget op basis van het IHP, dit was € 6.281.725. Waarvan € 5.462.119 investering vanuit de gemeente.
2. Na de eerste aanbesteding, indexatie op basis van de VNG-norm + € 801.724 (16 december 2021).
3. Na de tweede aanbesteding, vanwege gestegen bouwkosten + € 700.000 (5 juli 2022).

De aanpassing van het ontwerp door voortschrijdend inzicht op basis van leerlingenprognoses is niet genoemd bij de raadsvoorstellen voor budgetuitbreiding.

Factoren voor vertraging

De vergelijking tussen deze twee cases helpt om te begrijpen welke factoren verklaren waarom het ene project meer vertraging oploopt dan het andere. Naast de eerder genoemde verklaringen voor vertraging in onderwijshuisvestings-projecten zien we dat de complexiteit van samenwerking bij projecten met meerdere scholen. Bij clusters van scholen en kinderopvang zorgde het grote aantal betrokken partijen voor trage besluitvorming. Overleggen vonden gemiddeld eens per zes weken plaats, waardoor onderwerpen lang bleven liggen en de doorlooptijd van de ontwerpfasen aanzienlijk opliep. Daarnaast zien we ook dat de ervaring die schoolbesturen hebben met huisvestingsprojecten een factor is. Doorgaans hebben grotere scholengroepen hier meer ervaring mee dan kleine schoolbesturen die dit misschien maar eenmaal meemaken. Daarnaast kunnen wisselingen in schoolbesturen dit effect versterken: nieuwe bestuurders wilden soms eerder gemaakte keuzes herzien, wat extra tijd kan kosten.

Een andere factor die bijdraagt aan vertraging in onderwijshuisvestingsprojecten, is de beperkte capaciteit aan de kant van de gemeente. Lange tijd was er slechts één beleidsmedewerker beschikbaar voor onderwijshuisvesting, waardoor het opstellen van een integraal uitvoeringsprogramma niet haalbaar was. Projecten werden daardoor als losse trajecten opgepakt, zonder structurele voortgangsrapportages richting de raad. Daarnaast zien we bij de Brede School Benthuisen dat de beperkte capaciteit ertoe leidde dat duidelijke afspraken ontbraken, waardoor de extra lasten voor de ontwerpwijziging voor rekening van de gemeente kwamen.

Tot slot speelde de dynamiek in leerlingenprognoses een rol. De werkwijze is dat tot aan de aanbesteding de meest actuele prognose wordt gehanteerd. Wanneer prognoses tussentijds wijzigen, bijvoorbeeld door onverwachte groei of krimp, leidt dit tot ontwerpaanpassingen. Bij de Brede School Benthuisen is bijvoorbeeld besloten tot wijziging vanwege gewijzigde prognoses, waarbij het meest recente inzicht uit de leerlingenprognoses heeft bijgedragen aan het inzicht dat op langere termijn een andere verdeling van ruimte beter zou zijn. Hoewel deze aanpassingen op korte termijn mogelijk vertraging en extra kosten veroorzaken, wordt bewust gekozen voor lange termijn projecteffecten boven korte termijn projectresultaten. Dit voorkomt dat er alleen maar druk ontstaat op snelle oplevering ten koste van de lange termijn functionaliteit van het gebouw.

2.3 Toetsing aan het normenkader

Aspect	Norm
Uitvoering/oorzaken	- De gemeente beschikt over een actuele verordening huisvesting onderwijs, waarin op hoofdlijnen ook kaders zijn opgenomen ten aanzien van de uitvoering van projecten (nieuwbouw, renovatie) - De uitvoeringsprojecten worden volgens een vast stramien (fasering) opgezet, passend in een programma-aanpak die aansluit op de methode van het IHP. - De gemeente heeft duidelijke afspraken gemaakt over het toezicht op en de informatievoorziening over de projecten die in bouwheerschap van een schoolbestuur worden uitgevoerd, waardoor de sturing adequaat is. - Inzichtelijk is in welke (bouw)fase de meeste vertragingen optreden en wat de onderliggende oorzaken daarvan zijn. - De gemeente heeft de succes- en knelfactoren (belemmeringen) in bouwprocessen duidelijk in beeld en kan onderscheid maken tussen voorzienbare en onvoorzienbare oorzaken. - De vanuit de VNG voorgeschreven systematiek voor het opstellen van leerlingenprognoses wordt gevolgd. - De systematiek voor leerlingenprognoses is transparant en bestaat uit duidelijk gedefinieerde componenten en afwegingscriteria. - Wijzigingen in leerlingenprognoses zijn traceerbaar en de oorzaken daarvan zijn aantoonbaar.

Norm: De gemeente beschikt over een actuele verordening huisvesting onderwijs, waarin op hoofdlijnen ook kaders zijn opgenomen ten aanzien van de uitvoering van projecten (nieuwbouw, renovatie).	Score
De verordening is actueel en bevat op hoofdlijnen kaders voor de uitvoering van projecten. De formulering "op hoofdlijnen ook kaders" is passend, omdat de verordening doorgaans geen gedetailleerde uitvoeringsprotocollen bevat, maar wel richtinggevende bepalingen over fasering, bekostiging en verantwoordelijkheden. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	
Norm: De uitvoeringsprojecten worden volgens een vast stramien (fasering) opgezet, passend in een programma-aanpak die aansluit op de methode van het IHP.	Score
Per project worden afspraken gemaakt over de uitvoering, zoals in de verordening vastgesteld. Dit gebeurt volgens een vast stramien (fasering van vooronderzoek, ontwerpfase en bouwtraject) maar de uitvoering vindt ook plaats grotendeels door de scholen zelf. Het belangrijkste is dat de fasering iedere keer wordt afgesloten. Omdat er geen gebundelde voortgangsrapportage is, is het ook niet te achterhalen of de besluitvorming zo verloopt als in de verordening is afgesproken. De uitvoering van projecten is tot nu toe projectmatig en ad hoc verlopen. Daarmee wordt aan deze norm <i>deels voldaan</i> .	
Norm: De gemeente heeft duidelijke afspraken gemaakt over het toezicht op en de informatievoorziening over de projecten die in bouwheerschap van een schoolbestuur worden uitgevoerd, waardoor de sturing adequaat is.	Score
In de verordening is vastgelegd dat het bevoegd gezag alle noodzakelijke informatie aan het college moet verstrekken voor de uitvoering van projecten. In hoeverre dat doorwerkt naar het schoolbestuur dat een project daadwerkelijk gaat doen, is de vraag. Over hoe de rapportage van de scholen aan de gemeente eruit ziet en hoe frequent deze is, is in de verordening niets vastgelegd. In de praktijk worden samenwerkingsafspraken gemaakt per project, wat erop wijst dat de informatievoorziening niet structureel is geborgd maar per geval wordt ingevuld. Het 'bewijs' dat de gemeente deze afspraken ook echt vastlegt, ontbreekt. In het geval dat het schoolbestuur bouwheer is, ligt de focus op eindverantwoording. Dit betekent dat de informatievoorziening tijdens projectuitvoering niet structureel is geborgd. De gemeente kan daardoor niet garanderen dat zij tijdig wordt geïnformeerd over voortgang en afwijkingen. Dit is cruciaal om het college in staat te stellen de raad tijdig te informeren. Daarmee wordt aan deze norm <i>deels voldaan</i> .	

Norm: Inzichtelijk is in welke (bouw)fase de meeste vertragingen optreden en wat de onderliggende oorzaken daarvan zijn.	Score
De oorzaken van vertragingen zijn in beeld, zeker voor de projecten die aanzienlijke kosten-consequenties hebben. De grootste oorzaken voor vertraging zijn de explosieve stijging van bouwkosten (gestegen grondstofprijzen en tekort arbeidskrachten), versterkt door corona en oorlog in Oekraïne, en bezwaarprocedures. Daarnaast speelt complexiteit in besluitvorming bij projecten met meerdere scholen een rol. Ook is duidelijk in welke fase de vertragingen zich voordoen en dit wordt voor de raad inzichtelijk gemaakt. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	
Norm: De gemeente heeft de succes- en knelfactoren (belemmeringen) in bouwprocessen duidelijk in beeld en kan onderscheid maken tussen voorzienbare en onvoorzienbare oorzaken.	Score
De gemeente kan onderscheid maken tussen voorzienbare en onvoorzienbare oorzaken van vertraging. Onvoorzienbare factoren zoals de stijging van bouwkosten, corona en geopolitieke ontwikkelingen worden helder onderkend als extern en niet beïnvloedbaar. Beïnvloedbare factoren zoals trage besluitvorming, onvoldoende standaardisatie, het ontbreken van structurele voortgangsrapportages en late ontwerpwijzigingen worden expliciet benoemd. Dit inzicht is echter vooral achteraf ontstaan. De te ambitieuze planningen tonen aan dat de gemeente de risico's en de realistische doorlooptijden onvoldoende in beeld had. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	
Norm: De vanuit de VNG voorgeschreven systematiek voor het opstellen van leerlingenprognoses wordt gevolgd.	Score
De leerlingenprognoses worden uitgevoerd in een softwareprogramma dat voldoet aan het "Programma voor het opstellen van leerlingenprognoses" van de VNG. De systematiek omvat alle relevante componenten: demografische gegevens, woningbouwplannen, historische leerlingenaantallen en verwachte instroom- en doorstroomcijfers. Zo is geborgd dat de voorgeschreven systematiek wordt gevolgd. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	
Norm: De systematiek voor leerlingenprognoses is transparant en bestaat uit duidelijk gedefinieerde componenten en afwegingscriteria.	Score
Dit is een voorgeschreven systematiek van de VNG en de componenten waarop de systematiek is gebaseerd zijn benoemd en beschreven (demografie, woningbouw, historische data, instroom/doorstroom) in de rapportage. De prognoses worden in overleg met de schoolbesturen gedeeld en besproken. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	
Norm: Wijzigingen in leerlingenprognoses zijn traceerbaar en de oorzaken daarvan zijn aantoonbaar.	Score
De oorzaken voor de wijzigingen in leerlingenprognoses - de aantrekkelijkheid van Alphen als woonplaats, de realisatie van woningbouwprojecten en de daarmee gepaard gaande komst van nieuwe inwoners - zijn in beeld bij de ambtelijke organisatie. Deze ontwikkelingen zijn zichtbaar terug te voeren in de regionale bevolkings- en huishoudensprognose van CBS/PBL. Echter, worden deze oorzaken niet toegelicht in het IHP en zijn ze daarmee niet traceerbaar voor de raad. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	

3. Informatievoorziening

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- 1. Hoe is het college geïnformeerd over de vertragingen en over de financiële gevolgen daarvan voor de projecten uit het IHP, en hoe is (vervolgens) de raad geïnformeerd?*
- 2. Zijn er afspraken met de raad over het vragen van een aanvullend investeringskrediet in relatie tot de uitvoeringsfase (bouw), en zo ja, wat zijn de afspraken en zijn die toereikend?*

3.1 Beschrijving

3.1.1 Informatievoorziening aan de raad

In 2015 is de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015 vastgesteld door de gemeenteraad.¹ In deze – inmiddels vervallen – verordening is opgenomen dat het college jaarlijks een programma vaststelt. Dit bevat de aangevraagde voorzieningen waarmee in het jaar volgend op het jaar waarin het programma is vastgesteld een aanvang kan worden gemaakt.

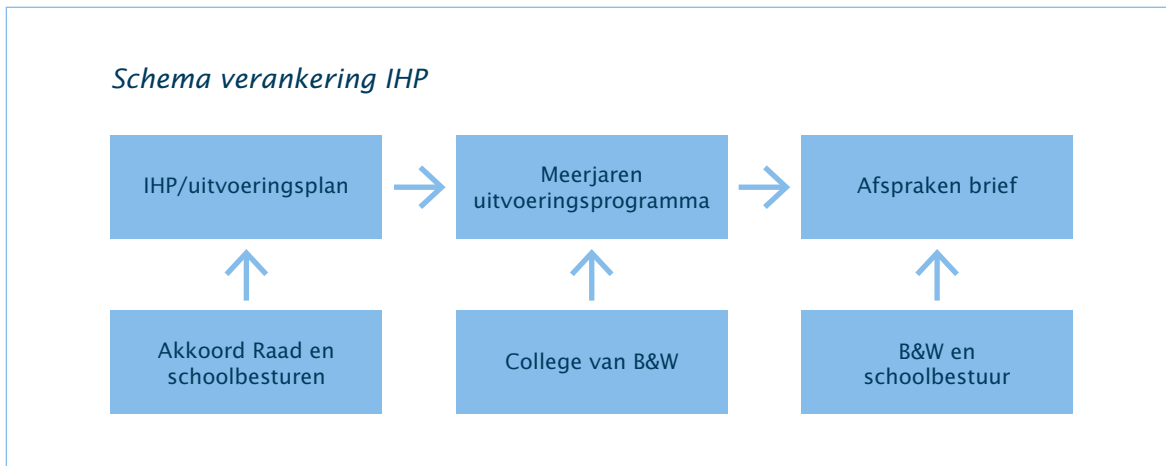
Met de vaststelling van het IHP 2024 en nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van onderwijshuisvesting is de verordening in 2024 geactualiseerd. Met deze wijziging werd het IHP ook juridisch verankerd. Met het vaststellen van het IHP en de indicatieve raming van de kosten, is er voor projecten die in het IHP zijn opgenomen geen behoefte meer aan een aparte aanvraag- en toetsingsprocedure. Daar is de verordening dan ook op aangepast.

In de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Gemeente Alphen aan den Rijn 2025, die in maart 2025 door de raad is vastgesteld, zijn de taken van raad en college als volgt verdeeld:

- De gemeenteraad stelt het Integraal Huisvestingsplan (IHP) vast;
- De raad stelt een meerjarige investeringsraming vast voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting voor een periode van 16 jaar;
- College stelt een vierjarig uitvoeringsplan vast, op basis van de meerjaren investeringsraming;
- Uiterlijk drie jaar na vaststelling van het IHP door de raad, evalueert het college samen met de vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen, van de in de gemeente gevestigde scholen, het IHP en de bijbehorende meerjaren investeringsraming;
- De gemeenteraad neemt besluiten over het vaststellen van normbedragen voor vergoeding en indexering (artikel 4). Verhoging van normbedragen kan met een toeslag van maximaal 10% door het college besloten worden, maar voor hogere verhogingen is een raadsbesluit nodig.

¹ Voor de beoordeling van de informatievoorziening hebben wij, gezien de scope van het onderzoek (2019-2024), ons in dezen vooral op de vorige verordening uit 2015 gericht.

Onderstaand schema uit de verordening illustreert de verhouding tussen raad, college en schoolbesturen.



Ook wordt in het raadsvoorstel voor het IHP toegelicht hoe de participatie van schoolbesturen eruit heeft gezien en ziet. Zij worden per brief op de hoogte gesteld na besluitvorming.

In de aanbevelingen bij het IHP 2019 is opgenomen dat er een uitvoeringsprogramma opgesteld moet worden waarin staat omschreven welke stappen dienen te worden gezet, wie welke rol daarbij heeft en welke planning wordt aangehouden. Het uitvoeringsprogramma en de voortgang van de realisatie van het huisvestingsplan dienen jaarlijks terugkerend tussen gemeente en schoolbesturen te worden besproken. In het IHP 2024 wordt nogmaals de aanbeveling gedaan om voor fase 1 een uitvoeringsprogramma op te stellen.

In beide verordeningen is opgenomen dat het college een programma vaststelt waarin de aangevraagde voorzieningen moeten worden opgenomen waarmee in het jaar volgend op het jaar waarin het programma is vastgesteld een aanvang kan worden gemaakt^{2,3}. Het programma voorziet in de huisvesting is een wettelijk voorgeschreven middel voor het geven van een financiële vergoeding. Schoolbesturen kunnen een aanvraag bij de gemeente indienen voor een voorziening, bijvoorbeeld nieuwbouw of uitbreiding van een schoolgebouw. Aan de hand van de verordening voorzieningen huisvesting 2015 stelt de gemeente elk jaar een lijst vast waarop staat welke voorzieningen worden toegekend en welke voorzieningen worden afgewezen. Het programma is het formele besluit tot het uitgeven van middelen. Dit raadsvoorstel gaat gepaard met een begrotingswijziging. De raadsvoorstellen voor vaststelling van het programma worden bij de laatste raadsvergadering van het jaar, in december, als hamerstuk behandeld.

In de raadsinformatiesystemen is terug te vinden dat het Programma en overzicht voorzieningen in de huisvesting 2017, 2020, 2021, 2022, 2023 als hamerstuk zijn vastgesteld door de raad. Het programma en overzicht voor 2018, 2019 en 2024 hebben wij niet teruggevonden in de raadsinformatiesystemen. Deze programma's gaan slechts over het betreffende jaar en kijken niet verder vooruit. Een overkoepelend (meerjarig) uitvoeringsprogramma voor het IHP ontbreekt.

Voortgangsrapportage en -informatie

De gemeenteraad wordt middels de P&C-cyclus geïnformeerd over de financiën op het gebied van onderwijshuisvesting. De P&C-stukken bevatten echter geen inhoudelijke informatie met betrekking tot de voortgang en realisatie van onderwijshuisvestingsprojecten uit het IHP.

Tijdens de bespreking van het voorstel tot aanvullende middelen voor de financiering van het Masterplan Onderwijshuisvesting VO4 in december 2020 heeft een fractie het college gevraagd naar o.a. de stand

² Verordening voorziening huisvesting onderwijs 2015, Gemeente Alphen aan den Rijn, artikel 10.

³ Verordening voorziening huisvesting onderwijs 2025, Gemeente Alphen aan den Rijn, artikel 6a.

⁴ Het Masterplan VO is een plan uit 2017 over de financiering en uitvoering van nieuwbouw en renovatie van de schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs. Dit is van voor het IHP 2019 en valt dus buiten de scope van dit onderzoek.

van zaken van het IHP. In de commissie Sociaal & Maatschappelijk Domein beloofde het college dat er vanuit de portefeuillehouder een voortgangsbericht zou volgen. Toen dit bericht uitbleef en ook in de jaarstukken over 2020 en de voorjaarsrapportage 2021 geen voortgangresultaten over het IHP zijn opgenomen, heeft diezelfde fractie in juni 2021 vragen gesteld over de voortgang op basis van artikel 42 van het reglement van orde (Inlichtingenplicht).

In de beantwoording van deze vragen belooft het college op 2 juli 2021 om de gemeenteraad middels een rapportage jaarlijks op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen ten aanzien van de projecten. In het raadsinformatiesysteem zijn geen jaarlijkse voortgangsrapportages terug te vinden.

Naast raadsinformatiebrieven wordt de raad via informatiemarkten meegenomen. In de raadsinformatiesystemen is te vinden dat dit twee keer is georganiseerd: in februari 2019 en in juni 2023. Op de informatiemarkt is de raad geïnformeerd over de stand van zaken van het IHP en de vorderingen van projecten en ontwikkelingen in het onderwijs, vooral met het oog op herijking van het IHP.

Tijdens de laatste informatiemarkt heeft de raad het college verzocht om nadere informatie over de voortgang van de lopende projecten uit het Masterplan Voortgezet Onderwijs (VO) en het IHP. Vervolgens informeert het college op 4 oktober 2023 de raad over de voortgang van projecten onderwijshuisvesting in een brief.

3.1.2 Kaderstelling door de raad

De gemeenteraad heeft invulling aan haar kaderstellende rol gegeven door middel van het jaarlijks vaststellen van de begroting en het programma voorzieningen onderwijshuisvesting en met het vaststellen van het IHP.

Het IHP 2019 is door het college op 12 februari 2019 vastgesteld. Daarbij zijn er twee scenario's opgesteld. Alle projecten welke in het IHP binnen de termijn van 5 jaar vallen (de lopende projecten en de projecten in fase 1, tussen 2019-2023) worden volgens het IHP uitgevoerd. De scenario's dienen om een toekomstperspectief te geven voor de overige scholen waar op de middellange termijn huisvestingsvraagstukken aan de orde zijn.

Het IHP is daarna besproken met de gemeenteraad en meegenomen in de besluitvorming rond de Kadernota 2020. De extra financiële dekking is via de lijst mededelingen aangeboden aan de raad om te betrekken bij de Kadernota. Voorafgaand aan de behandeling van de Kadernota is het collegebesluit voor bespreking met het college geagendeerd door de agendacommissie. Een fractie heeft om bespreking van dit stuk gevraagd, met het oog op de kadernota. In de besluitenlijst wordt beschreven dat een aantal commissieleden verrast was dat er geen raadsvoorstel bij het agendapunt zat.

Uiteindelijk is het IHP 2019 door de raad vastgesteld met een planning op basis van de uitgangspunten van scenario I. In dit scenario verschuiven de projecten uit fase 2 (tussen 2024 en 2028) en fase 3 (tussen 2029 en 2033) 5 jaar naar achteren verschuiven. De gymzalen zijn niet in planning verschoven. De keuze voor het scenario is een collegebesluit en is betrokken bij behandeling van de voorjaarsrapportage 2019/Kadernota 2020 door de raad.

Naar aanleiding van de beantwoording van de artikel 42 vragen uit juni 2021 heeft een raadslid verzocht om aanvullende vragen te stellen en een korte bespreking te houden in de raadscommissie voor de begrotingsbehandeling. Daarom is het IHP 2019 in september 2021 in de raadscommissie Sociaal en maatschappelijk domein besproken. Deze bespreking was puur informeel.

In 2023 is ambtelijk gestart met het herijken van het IHP. Bij de actualisatie van het IHP is een nieuwe planning gemaakt van de te realiseren projecten. In juni is een informatiemarkt voor raadsleden en schoolbesturen georganiseerd en zijn zij geïnformeerd over de vorderingen scholenbouwprojecten en de stand van zaken met betrekking tot de herijking van het IHP. De actualisatie IHP is op 16 mei 2024 in de raadscommissie Sociaal en maatschappelijk domein behandeld en uiteindelijk als hamerstuk in de raadsvergadering van 30 mei 2024 vastgesteld. Door één fractie zijn technische vragen gesteld.

Deze vragen gingen, onder andere, over de voortgang van het huidige IHP en het verschil in leerlingenprognoses tussen 2019 en 2023.

Bijsturing door de raad/Aanvullende financiering

Alphen aan den Rijn voert een stringent begrotingsbeleid dat spelregels omvat voor de omgang met mutaties in de begroting. Uitgangspunt is dat lasten die van structurele aard zijn, alleen gedekt worden door baten die ook van structurele aard zijn. Nieuwe verplichtingen – of ze nu incidenteel of structureel van aard zijn – worden alleen aangegaan wanneer deze voldoen aan het “3xO-criterium”. Dit houdt in dat de verplichtingen Onvermijdelijk, Onvoorzien en Onuitstelbaar zijn:

- Onvoorzienbaar: De gemeente wordt geconfronteerd met een onverwachte situatie die van tevoren niet bekend was.
- Onvermijdelijk: De onvoorzienbare situatie dwingt de gemeente tot directe en noodzakelijke maatregelen. Handelen door de gemeente is onvermijdelijk.
- Onuitstelbaar (niet verschuifbaar in tijd): Op basis van de 2 voorgaande criteria wordt de gemeente genoodzaakt om direct maatregelen te nemen om verdere (financiële-)schade te voorkomen

Zoals in de financiële handleiding voor raadsleden is beschreven, wordt in eerste instantie dekking gezocht binnen hetzelfde begrotingsprogramma wanneer er tegenvallers in lasten en/of baten binnen een begrotingsprogramma/opgave optreden. Specifiek voor het begrotingsprogramma Veranderende samenleving, waar onderwijshuisvesting onderdeel van is, werden mogelijke tegenvallers die voldoen aan het “3xO-criterium” tot en met 2021 incidenteel vanuit de algemene reserve gecompenseerd. Dit omdat de ingezette transformaties vanaf 2022 hun geplande uitwerking zouden behalen en hier niet nog meer druk op gelegd moest worden. In de programmabegroting 2022 wordt aangegeven dat het stringent begrotingsbeleid van toepassing blijft. Daarnaast is er, ten aanzien van het programma Veranderende Samenleving, een expliciet uitgangspunt opgenomen dat uitvoering in principe binnen programma 4 van de begroting 2022-2025 dient plaats te vinden.

In de financiële verordening is het volgende opgenomen over de autorisatie van investeringskredieten: “Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel tot het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor”⁵. De verordening onderwijshuisvesting bevat geen expliciete afspraken over het vragen van aanvullende investeringskredieten aan de gemeenteraad in geval van kostenoverschrijdingen of onvoorziene omstandigheden tijdens de bouw.

Eind 2023 heeft de raad de Nota incidentele baten en lasten 2024 vastgesteld. Met deze nota heeft de raad de financiële kaders vastgesteld voor de verwerking van incidentele baten en lasten in de begroting 2024 en verder. Daarvoor werd gewerkt met een egalisatiereserve, waarin veranderende lasten en baten opgevangen kunnen worden zonder dat het effect heeft op de begroting. Dit wordt doorgaans gebruikt voor beleidsterreinen waar naar verwachting veel mutaties zijn. Voor onderwijshuisvesting zou dat niet nodig moeten zijn op het moment dat er goed gepland wordt. Met de Nota incidentele baten en lasten 2024 zijn de regels aangescherpt en wordt er geen egalisatiereserve meer gebruikt voor onderwijshuisvesting. Er komt een reserve mede op basis van het meerjaren onderhoudsplan. Alles wat daarvan over is, komt in de stelpost ‘Sparfondsen toekomstige investeringen OHV’. Het saldo dat overblijft, valt dan niet vrij naar de algemene reserve. Zo blijft het geoormerkt voor onderwijshuisvesting.

We zien dat de raad in de afgelopen jaren op projectniveau is geïnformeerd en heeft besloten over aanvullende financiering. Zo heeft bijvoorbeeld in september 2022 de raad besloten over aanvullende financiering voor de Brede School Benthuisen door bouwprisstijgingen.

Over aanvullende financiering voor basisschool de Tweeklank (€550.000) vanwege constructiefouten in het gebouw en aanvullende financiering voor basisschool de Tamboerijn (€1.100.000) door indexatie en extreem stijgende bouw- en materiaalkosten is door het college besloten. Voor beide scholen wordt aangegeven dat na toetsing conform het “stringent begrotingsbeleid” is gebleken dat geen dekking gevonden

⁵ Financiële verordening gemeente Alphen aan den Rijn 2024, artikel 5 lid 3.

kan worden binnen de huidige begroting. Daarom worden de afschrijvingslasten gedekt door deze te onttrekken aan de algemene reserve en te storten in de reserve (kapitaallasten-)onderwijshuisvesting. De rentelasten worden gedekt middels het renteresultaat. Vooruitlopend op het formeel beschikbaar komen van het budget, heeft het college het budget beschikbaar gesteld. De financiële gevolgen zijn in de begroting verwerkt via de Voorjaarsnota 2023. De raad heeft deze in de raadsvergadering van 29 juni 2023 vastgesteld.

3.2 Analyse

3.2.1 Informatievoorziening aan de raad

De reguliere informatievoorziening aan de raad verloopt via de P&C-cyclus. Voor de uitvoering van het IHP is geen samenhangende voortgangsrapportage. Er is wel gesproken over het opnemen van een overzichtstabel met status om die in de tussenliggende tijd van IHP opstellen/actualisatie te delen met de raad om de status van projecten inzichtelijk te maken, maar dit is tot op heden niet gebeurd.

Er is geen overkoepelende programmaorganisatie voor het IHP ingericht. De uitvoering van projecten is tot nu toe projectmatig en ad hoc verlopen. Er is wel een voornemen om meer standaardisering en structuur aan te brengen in de uitvoering, mede dankzij uitbreiding van het team, maar dit is in de huidige werkwijze niet aan de orde. Het ontbreken van structurele organisatie is ook te zien in de rapportage over de voortgang op projecten uit het IHP richting de raad. Structurele rapportage ontbreekt, hoewel dat in 2021 wel is toegezegd. Die behoefte is er wel vanuit de raad. De raad heeft meermaals gevraagd om voortgangsinformatie.

Ook uit het gesprek met een vertegenwoordiging van de raad komt naar voren dat zij vinden dat zij onvoldoende geïnformeerd worden over de voortgang van het IHP. Het ervaren gebrek aan informatie ligt volgens hen vooral in de frequentie van informatievoorziening en minder in de aard van de informatie zelf. Hoewel het IHP wel regelmatig terugkomt in de P&C-cyclus hebben raadsleden het gevoel dat ze inhoudelijk niet goed worden bijgepraat. In de begroting staat bijvoorbeeld steeds exact dezelfde paar regels over het IHP.

Bovendien geven raadsleden aan dat zij direct worden benaderd door schoolbesturen als zij bijvoorbeeld hulpvragen hebben over projecten die in uitvoering zijn en waar problemen ontstaan. De raad heeft het gevoel dat zij achter de feiten aanlopen doordat zij niet door het college van deze ontwikkelingen op de hoogte zijn gebracht op het moment dat ze het van externe partijen horen.

Doordat er geen uitvoeringsprogramma is ingericht na het IHP 2019 is de uitvoering tot nu toe projectmatig en ad hoc verlopen. Dit is ook te merken in de informatievoorziening richting college en raad. De wethouder wordt in het portefeuillehouderoverleg geïnformeerd door de ambtelijke organisatie over de voortgang van de projecten uit het IHP. Het portefeuillehouderoverleg stelt het college in staat om de raad adequaat te informeren over de voortgang van de projecten. In dit overleg komen alleen lopende projecten aan bod. Projecten die pas in een later jaar op de planning staan, worden wel in het op overeenstemming gericht overleg met schoolbesturen besproken. De informatievoorziening richting college richt zich dus met name op projectniveau en minder op het grotere geheel van het IHP als strategisch document.

Over hoe vervolgens de informatievoorziening tussen college en raad eruitziet, zijn in het geactualiseerde IHP en in het bijbehorende raadsvoorstel geen afspraken opgenomen. Wel is in het IHP 2019 de volgende aanbeveling opgenomen: "Stel een uitvoeringsprogramma op, waarin staat omschreven welke stappen dienen te worden gezet, wie welke rol daarbij heeft en welke planning wordt aangehouden. Het uitvoeringsprogramma en de voortgang van de realisatie van het huisvestingsplan dienen jaarlijks terugkerend tussen gemeente en schoolbesturen te worden besproken". Hier is geen uitvoering aan gegeven. In het IHP 2024 is dezelfde aanbeveling opnieuw opgenomen. Doordat de raad het IHP heeft vastgesteld, beschouwen wij deze aanbeveling als overgenomen en geborgd in een raadsbesluit.

3.2.2 Kaderstelling door de raad

De kaderstelling door de raad is een essentiële manier om het budgetrecht in stand te houden en grip te houden op de uitvoering van het IHP. Op het moment dat een investeringskrediet nodig is, moet het college langs de raad. Het besluit bij het IHP in financiële zin geeft een doorkijk, waarbij elk project in het jaar dat het geld gaat kosten wordt aangevraagd via de begroting. Hierdoor verliest de raad echter het zicht op het totaal en wordt de relatie met prognoses van benutting van het totale IHP niet gelegd.

Het IHP vormt een commitment naar schoolbesturen voor de planning. Als de eerste projecten te veel geld kosten, heeft dit effecten voor latere projecten. Het college moet een doorkijk geven dat het restant van het programma te doen is, zowel richting de raad zelf als richting schoolbesturen. De kernvraag is of de gemeente de rest van het programma nog kan waarmaken richting schoolbesturen, als eerdere projecten meer geld kosten. Bij individuele besluiten over aanvullende financiering wordt niet in beeld gebracht wat de consequentie voor uitvoering van de rest van het IHP is. Raadsleden geven aan dat zij verwachten dat bij overschrijdingen het hele programma opgeschoven wordt, maar dat dit niet expliciet wordt benoemd in raadsvoorstellen. Zo wordt bij de behandeling van aanvullende financiering voor specifieke scholen geen enkele keer gezegd dat dit ook invloed heeft op het IHP als geheel. Het algemene gevoel bij raadsleden is dat kostenoverschrijdingen leiden tot uitstel van de rest van de projecten, maar dit wordt niet transparant gemaakt.

Uit het gesprek met de raad komt naar voren dat raadsleden het idee hebben dat ze bij kostenoverschrijdingen pas geïnformeerd worden als ze voor een voldongen feit staan, niet tijdens het proces wanneer zich problemen voordoen. We zien, zoals bij de Tweeklank en de Tamboerijn is gebeurd, dat het voorkomt dat het college het budget al beschikbaar stelt vooruitlopend op het formeel beschikbaar komen van het budget. Dit maakt een verplichting inderdaad onvermijdelijk. De raad wordt geconfronteerd met de drie O's op het moment dat bijsturen al te laat is. Bovendien wordt het budgetrecht van de raad hierdoor geschonden.

Wat betreft de verklaringen die worden gegeven bij budgetoverschrijdingen, geven raadsleden aan dat deze vaak neerkomen op externe factoren die volgens het college niet te beïnvloeden zijn. Corona werd vaak als verklaring gebruikt voor gestegen kosten, evenals inflatie, gestegen bouw- en arbeidskosten, slechte aanvoer van grondstoffen en mislukte aanbestedingen door gebrek aan aanbieders. Enkele raadsleden ervaren dat deze externe verklaringen te makkelijk worden gehanteerd en dat er nauwelijks scenario's worden geschetst over wat er gebeurt als middelen niet beschikbaar worden gesteld.

Tegelijkertijd identificeren raadsleden ook interne factoren die wel beïnvloedbaar zijn maar die minder prominent naar voren komen in de informatievoorziening. Enkele raadsleden zijn van mening dat het projectmanagement nog een aandachtspunt is en wijzen op problemen met het voorbereidende werk. Ook wordt gewezen op onderbezetting op de afdeling inkoop, wat ook meermaals door de accountant als zorgpunt is aangestipt. Daarnaast geven raadsleden aan dat de gemeente structureel te conservatief is geweest in kostenschattingen. De informatievoorziening over deze interne factoren is beperkt. Dit beperkt de mogelijkheden van de raad om te beoordelen welke kostenoverschrijdingen wel te beïnvloeden zijn en waar de gemeente daadwerkelijk grip op heeft.

Bij raadsvoorstellen voor aanvullende financiering worden de drie O's (Onvermijdelijk, Onvoorzien en Onuitstelbaar) onderbouwd. An sich, is de onderbouwing voor de noodzaak van aanvullende financiering hiermee duidelijk in beeld. Echter, is de zeggingskracht van de drie O's laag als er een voorzienbare oorzaak is. Als iets echt voorzienbaar is, komt dat op deze manier niet op tafel. Ook uit de sessie met de raad komt naar voren dat zij de argumentatie rondom de drie O's vaak nog wat kneedbaar vinden. Bepaalde problemen worden pas onvermijdelijk worden nadat belangrijke stappen al zijn gezet, zoals de sloop van bestaande gebouwen. Als er altijd onvoorziene omstandigheden zijn, in hoeverre is de gemeente dan in control?

Raadsleden erkennen dat zij zelf ook proactiever kunnen (bij)sturen dan zij nu doen. Wel hebben zij gevraagd om voortgangsinformatie. Maar door het ontbreken van een structureel moment waarop de raad wordt bijgepraat over de voortgang van het IHP is er ook geen vast moment waarop de raad de

lopende projecten kan controleren. In principe kan dit ook bij het behandelen van de begroting, maar raadsleden ervaren dat de begroting te veel gefocust is op wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren en onvoldoende inzicht geeft in wat daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Momenteel worden raadsvoorstellen rond onderwijshuisvesting eerst behandeld in de raadscommissie Sociaal en Maatschappelijk Domein en daarna als hamerstuk in de raad behandeld. Dit is mogelijk niet optimaal voor behandeling van voorstellen met een aanzienlijke financiële gevolgen. Enkele raadsleden suggereren dat dit soort beheerplannen beter bij een andere commissie of zelfs bij de auditcommissie zouden kunnen worden behandeld.

3.3 Toetsing aan het normenkader

Aspect	Norm
Informatievoorziening	▪ Bij het vaststellen van het IHP wordt een afspraak met betrekking tot de informatievoorziening tussen college en raad (en eventueel de schoolbesturen) overeengekomen. ▪ De raad vraagt en krijgt tijdig alle informatie over bouwvertragingen en de financiële gevolgen daarvan die hij nodig heeft voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol. ▪ Er zijn duidelijke afspraken tussen college en raad over het moment en de wijze waarop aanvullende investeringskredieten worden aangevraagd, afgestemd op de bouwfase.
Grip	▪ De raad beschikt over instrumenten om (bij) te sturen op het onderwijshuisvestingsbeleid. ▪ De raad maakt proactief gebruik van deze instrumenten. ▪ De raad is op basis van de informatievoorziening in staat om te beoordelen of kostenoverschrijdingen daadwerkelijk onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn en beschikt over instrumenten om hierop te controleren.

Informatievoorziening

Norm: Bij het vaststellen van het IHP wordt een afspraak met betrekking tot de informatievoorziening tussen college en raad (en eventueel de schoolbesturen) overeengekomen.	Score
Met het vaststellen van het IHP neemt de raad ook de aanbevelingen die hierin zijn opgenomen over. Daarmee is ook de aanbeveling om een uitvoeringsprogramma op te stellen, overgenomen. En in het verlengde dit programma en de voortgang van de realisatie van het IHP jaarlijks terugkerend tussen gemeente en schoolbesturen te bespreken. Het is expliciet gemaakt of met 'gemeente' het college of de raad wordt bedoeld. Er wordt in het IHP verder niet expliciet ingegaan op afspraken over informatievoorziening tussen college en raad. Wel heeft het college toegezegd de raad middels structurele voortgangsrapportages jaarlijks op de hoogte te brengen van de voortgang van projecten uit het IHP. Dit is echter niet gebeurd. Daarmee wordt aan deze norm <i>niet voldaan</i> .	

Norm: De raad vraagt en krijgt tijdig alle informatie over bouwvertragingen en de financiële gevolgen daarvan die hij nodig heeft voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol.	Score
De raad wordt beperkt geïnformeerd over de voortgang van projecten en eventuele vertragingen die spelen. Tenzij de vertragingen dusdanig aanzienlijke gevolgen hebben dat het financiële gevolgen heeft. Dan komt per project de informatie bij de raad. Het gaat goed tot het fout gaat en dan wordt de raad geïnformeerd. De informatievoorziening is ad hoc en vooral gericht op het nemen van besluiten of het bijsturen. In brede zin worden er geen prognoses gegeven over wat vertragingen in de bouw en de financiële gevolgen daarvan betekenen voor de projecten in het IHP die later op de planning staan. De raad kan op basis van de informatie niet vooruitkijken naar de rest van het IHP en kan niet de samenhang tussen projecten beoordelen. De kaderstellende rol van de raad wordt wel gerespecteerd, maar de controlerende rol wordt bemoeilijkt. Wel heeft de raad zelf gevraagd om informatie over de voortgang van het IHP. Daarmee wordt aan deze norm <i>deels voldaan</i> .	
Norm: Er zijn duidelijke afspraken tussen college en raad over het moment en de wijze waarop aanvullende investeringskredieten worden aangevraagd, afgestemd op de bouwfase.	Score
In de financiële verordening is de afspraak opgenomen dat het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel tot het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voorlegt bij investeringen die niet in de begroting zijn opgenomen. En met de Nota incidentele baten en lasten 2024 zijn financiële kaders vastgesteld voor de verwerking van incidentele baten en lasten in de begroting 2024 en verder. In het financieel beleid is bovendien de afspraak vastgelegd dat nieuwe verplichtingen alleen worden aangegaan wanneer deze voldoen aan het "3xO-criterium". De raad wordt op projectniveau geïnformeerd en gevraagd om te besluiten over aanvullende investeringskredieten. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	

Grip

Norm: De raad beschikt over instrumenten om (bij) te sturen op het onderwijshuisvestingsbeleid.	Score
De raad heeft formeel verschillende instrumenten om bij te sturen op het onderwijshuisvestingsbeleid. Zij stelt het IHP vast, heeft budgetrecht waardoor elk investeringskrediet langs de raad moet, behandelt de begroting en voorjaarsnota's, en kan door raadvragen te stellen informatie opvragen. Bij aanvullende financiering kan de raad de onderbouwing van de drie O's toetsen en in principe besluiten om geen aanvullend budget toe te kennen. Hoewel de effectiviteit van deze instrumenten in de praktijk beperkt blijkt, is het college wel voor aanvullende investeringskredieten steeds langs de raad gegaan en bij overschrijdingen heeft de raad kunnen besluiten over aanvullende financiering. Daarmee wordt aan deze norm <i>voldaan</i> .	
Norm: De raad maakt proactief gebruik van deze instrumenten.	Score
De raad heeft meerdere keren gevraagd om voortgangsinformatie op het gebied van onderwijshuisvesting. Door het college wordt de raad verder niet echt in positie gebracht om bij te sturen. Doordat er geen structurele rapportage is, ontbreekt het de raad ook aan aanknopingspunten om bij te sturen. Bovendien wordt de raad bij overschrijdingen pas geïnformeerd als ze voor een voldongen feit staan, dit maakt proactief bijsturen lastig. Desondanks erkennen raadsleden dat zij zelf proactiever hun rol kunnen pakken. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	

Norm: De raad is op basis van de informatievoorziening in staat om te beoordelen of kostenoverschrijdingen daadwerkelijk onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn en beschikt over instrumenten om hierop te controleren.	Score
De raad ontvangt weliswaar een onderbouwing van de drie O's bij aanvragen voor aanvullende financiering en kan formeel gezien aanvullend budget weigeren, maar de kwaliteit van de informatievoorziening maakt het lastig om te controleren in hoeverre de drie O's echt aan de orde zijn. Er worden geen scenario's geschetst en de informatievoorziening over interne, beïnvloedbare factoren is beperkt. Bovendien komt de informatie over vertragingen of kostenstijgingen regelmatig pas op een moment dat een kostenoverschrijding al onvermijdelijk en onuitstelbaar is geworden. Hierdoor kan de raad niet goed beoordelen of de kostenoverschrijding inderdaad onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn. Daarmee wordt aan deze norm <i>niet voldaan</i>.	

4. Grip

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

1. *Welke mogelijkheden zijn er om het risico op vertragingen in de bouw te verkleinen? Wat zijn daarin beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente (en welke niet)?*
2. *Hoe kan, gegeven de vaste systematiek, meer grip worden verkregen op de leerlingenprognoses? Geeft, bijvoorbeeld, een jaarlijkse bijstelling van de leerlingenprognose meer grip op de beheersing van de kosten voor onderwijshuisvesting?*
3. *De raad is geconfronteerd met een kostenoverschrijding met een beroep op de drie o's: onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar. Waren de kostenoverschrijdingen van de bouw en leerlingenprognoses inderdaad niet te voorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar? Hoe kan de raad in de positie worden gebracht om daarop meer grip te krijgen?*

4.1 Grip op vertragingen in de bouw

Er zijn verschillende beheersmaatregelen om het risico op vertragingen in de bouw te verkleinen. Een eerste manier is door middel van een realistische planning. In het IHP 2024 is aangegeven dat er rekening wordt gehouden met extra voorbereidingstijd als een project naar verwachting enige complexiteit met zich meebrengt, bijvoorbeeld bij een locatie-onderzoek of clustering van scholen. Of als het een grootschalig project omvat, wordt rekening gehouden met extra bouwtijd. Voor projecten uit het IHP 2019 is deze extra bouwtijd niet opgenomen in de oorspronkelijke planning.

Wat betreft de financiële beheersing van projecten wordt ambtelijk aangegeven dat financiële gevolgen worden besproken met de afdeling Financiën, waar door een medewerker wordt beoordeeld of kredietuitbreiding nodig is. Vanaf het IHP 2024 wordt aangegeven dat er per project een risicoscan gedaan wordt op extra locatiegebonden kosten. Dit zijn kosten die niet in de normvergoeding bouwbudget scholenbouw zitten. Dit om het risico te voorkomen dat in de planontwikkeling deze kosten optoppen en opnieuw aanvullend krediet moet worden gevraagd.

Een belangrijke beheersmaatregel is het in kaart brengen en monitoren van financiële risico's van projecten. Op basis van een financiële prognose kan worden ingeschat of het project binnen budget blijft. Indicatoren voor een dreigend tekort zijn krappe marges of een lage post onvoorzien. Ook bij verwachte vertragingen, bijvoorbeeld als gevolg van beroepsprocedures, kan dit risico worden onderkend. De wethouder kan hiermee beslissen de raad te informeren.

Daarnaast is het van belang om projecten die onder bouwheerschap van het schoolbestuur vallen goed te blijven volgen. Ambtelijk wordt aangegeven dat er goed overleg is met schoolbesturen als zij bouwheer zijn en dat er frequenter dan voorheen afstemming is met scholen. In deze afstemming zouden in ieder geval inhoudelijke voortgangsrapportages over tijd, geld, kwaliteit en risico's gevraagd moeten worden. Het uitgangspunt moet zijn dat bij projecten onder bouwheerschap van schoolbesturen dezelfde norm wordt gehanteerd als bij projecten die de gemeente zelf uitvoert. Deze afspraken moeten worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Voor effectieve financiële beheersing is het van belang dat er hiernaast ook een controller meekijkt op de financiële aspecten. Bij projecten waar de gemeente zelf bouwheer is, is er meer sturing omdat de gemeente direct opdrachtgever is en een eigen (interne)

opdrachtnemer in dienst heeft. Ambtelijk wordt aangegeven dat er voor projecten een plan wordt opgesteld met welke risico's voorbij kunnen komen en hoe ze geëlimineerd kunnen worden. Bijvoorbeeld insparing van nieuwbouw (of uitbreiding) in een bebouwd gebied kan complex zijn vanwege de omwonenden.

Uit de analyse van vertragingen en kostenoverschrijdingen blijkt dat er een duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen externe, niet-beïnvloedbare factoren en interne, wel beïnvloedbare aspecten. Externe factoren zoals corona, inflatie, gestegen bouw- en arbeidskosten, slechte aanvoer van grondstoffen en mislukte aanbestedingen door gebrek aan aanbieders liggen buiten de directe invloedssfeer van de gemeente.

Tegelijkertijd zijn er verschillende interne factoren die wel beïnvloedbaar zijn en waar de gemeente grip op kan ontwikkelen. Met beter projectmanagement, in combinatie met risicomanagement, kan ook beter omgegaan worden met externe omstandigheden. Dit betekent dat de kwaliteit van kostenramingen wellicht omhoog kan waardoor marktomstandigheden beter en sneller worden verwerkt in prognoses. Ook is meer kennis van aanbestedingsmethodes wellicht nuttig om risico's op beperkte interesse van marktpartijen te verkleinen.

De informatievoorziening over interne, beïnvloedbare factoren blijkt beperkt. Dit belemmert niet alleen de raad in zijn oordeelsvorming, maar ook de mogelijkheden om gerichte verbetermaatregelen te nemen. De focus ligt in de rapportage vaak op externe verklaringen, terwijl de interne verbeterpunten minder aandacht krijgen. Voor effectieve risicobeheersing is het essentieel dat de gemeente een helder beeld ontwikkelt van waar zij wel en niet invloed op heeft, en dit transparant communiceert. De effecten van losse bouwprojecten, zoals vertraging of budgetoverschrijdingen, op de uitvoering van het gehele IHP moeten ook in beeld moeten worden gebracht. Dit heeft als voordeel dat ook geleerd kan worden van bepaalde projecten, waar de kostenramingen bijvoorbeeld door externe omstandigheden achterhaald waren.

4.2 Grip op leerlingenprognoses

Wat betreft de systematiek voor leerlingenprognoses, deze is opgesteld door de VNG en gebaseerd op de Modelverordening van 1999. Gemeenten passen deze verordening doorgaans niet structureel aan, maar kunnen wel aanvullende beleidsregels opstellen. Gemeenten kunnen kiezen uit gegevens van verschillende aanbieders, zoals DUO, Voion, Pronexus en Planning Verband Groningen (PVG). Deze hanteren deels verschillende brondata en rekenmethodes, waardoor uitkomsten kunnen variëren. Veel gemeenten werken met Pronexus.

Gegeven deze vaste systematiek zijn er toch nog enkele manieren om meer grip te krijgen op de prognoses. Een eerste manier om meer grip te krijgen, is door een jaarlijkse herijking en financiële vertaling. Ambtelijk wordt aangegeven dat voorheen iedere twee jaar een leerlingenprognose werd gedaan. Omdat er de afgelopen periode veel is veranderd in de prognoses worden deze nu jaarlijks opgesteld. Bij sommige gemeenten (bijvoorbeeld Arnhem) worden bij elke jaarschijf nieuwe investeringskredieten aangevraagd op basis van de actuele behoefte aan ruimte. De projectenlijst uit het IHP blijft hetzelfde, maar veranderingen in omvang (door leerlingenprognoses) worden opgenomen in het jaarprogramma en de begroting. De uit te voeren projecten uit het IHP worden dus geactualiseerd op omvang en budget. In Alphen aan den Rijn lijkt er een vast bedrag per jaar te worden gealloceerd, zonder dat wijzigingen financieel worden vertaald in de begroting. Dit gebeurt pas bij een volledige herijking van het IHP.

Ook programmatisch sturen, is een manier om grip te krijgen. Het IHP is een grote opgave waarbij meerdere projecten samenkomen. Financiële wijzigingen in één project kunnen invloed hebben op andere projecten. Het is daarom belangrijk om de samenhang te borgen. Een programmatische aanpak, bijvoorbeeld door het aanstellen van een programmamanager, het inrichten van een programmabureau of het mandateren van een strategisch beleidsadviseur, kan hierbij helpen. Verantwoordelijkheden zoals het monitoren van de voortgang, het rapporteren aan college, raad en schoolbesturen en het evalueren van projecten behoren tot deze taak.

Daarnaast is het voor het verkrijgen van grip door de raad van belang dat zij worden geïnformeerd over de invloed van de dynamiek in prognoses en wat deze voor de uitvoering van het IHP betekenen. Uit de raadsessie komt naar voren dat de dynamiek van leerlingenprognoses een aspect is dat volgens raadsleden onderbelicht blijft in de informatievoorziening. De verschuivingen in leerlingenaantallen tussen denominaties en scholen beïnvloeden direct hoe gebouwen gebruikt worden en welke (nieuwe) huisvestingsbehoefte er is. Leerlingenprognoses vormen belangrijke input voor de uitvoering van het IHP, maar hierover wordt de raad nog niet regelmatig bijgepraat. De raad wordt wel in zijn algemeenheid meegenomen in de demografische ontwikkelingen in de gemeente, zoals bij de behandelingen van de Woonvisie, de Ruimtelijk-economische koers en de Omgevingsvisie. Daarmee zou de raad aan sich zicht moeten hebben op de onderliggende demografische tendensen die de leerlingenprognoses mede bepalen. In de informatievoorziening ontbreekt alleen de koppeling van deze ontwikkelingen aan de leerlingenprognoses.

4.3 De raad in positie

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de kostenoverschrijdingen van de bouw en leerlingenprognoses deels niet te voorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar waren. De sterke stijging van bouwkosten (door grondstofprijzen, arbeidskrapte, corona en de oorlog in Oekraïne) en juridische procedures waren bij het opstellen van het IHP 2019 niet te voorspellen. Dit zijn externe factoren die als onvoorzien en onvermijdelijk worden beschouwd. Er speelden ook interne factoren die wél te voorzien en te beïnvloeden waren, zoals een krappe bezetting op de afdeling inkoop en projectmanagement. Deze factoren hebben de impact van externe oorzaken vergroot. De omslag van krimp naar groei in leerlingenaantallen werd pas zichtbaar in latere prognoses. Deze omslag was niet volledig te voorzien bij het opstellen van het IHP 2019. Externe factoren waren moeilijk te voorspellen, maar het omgaan met deze externe factoren had slagvaardiger gekund als de interne capaciteit, methode en informatievoorziening beter op orde was geweest. De kosten waren in sommige gevallen onvermijdelijk en onuitstelbaar, maar niet altijd volledig onvoorzien.

De raad ervaart frustratie over vertragingen en budgetoverschrijdingen, vooral omdat ze beperkt invloed hebben op externe factoren zoals bezwaarprocedures, stijgende bouwkosten en landelijke regelgeving. Momenteel hebben raadsleden niet het gevoel dat ze door het college voldoende worden meegenomen in deze ontwikkelingen die van invloed zijn op onderwijshuisvestingsprojecten en wat die voor de uitvoering van het IHP betekenen. Dit heeft ook te maken met timing: sommige ontwikkelingen waren wellicht onvoorzien, maar de effecten daarvan op de projecten hadden voor de toekomst wel in beeld worden gebracht kunnen worden. Vertragingen worden pas aan de raad gemeld wanneer deze dusdanige kostenconsequenties hebben dat er aanvullende financiering nodig is. Dit veronderstelt dat daarmee al een deel van het budget daaraan op is gegaan voordat de raad wordt gevraagd om meer informatie.

We zien dat de raad in de afgelopen jaren op projectniveau is geïnformeerd en heeft besloten over aanvullende investeringskredieten in geval van kostenoverschrijdingen of onvoorziene omstandigheden tijdens de bouw. Echter, op basis van de huidige informatievoorziening is de raad niet in staat om te beoordelen of kostenoverschrijdingen daadwerkelijk niet te voorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn. De focus ligt in rapportages vaak op externe verklaringen, terwijl interne verbeterpunten minder aandacht krijgen. Het had ook denkbaar kunnen zijn om de raad een keuze voor te leggen: een project (of de gehele uitvoering van het IHP) tegen het licht te houden in plaats van aanvullende financiering erbij. Dat betekent bezuinigen, wat erg lastig is bij onderwijshuisvesting vanwege krappe budgetten om de gebouwen volgens bouwregelgeving neer te zetten. Een dergelijk voorstel is niet in de raadsinformatie terug te vinden. De mogelijkheden van de raad om te beoordelen welke kostenoverschrijdingen wel te beïnvloeden zijn en waar de gemeente daadwerkelijk grip op heeft, zijn daardoor beperkt.

Door het ontbreken van een vast moment waarop de raad wordt bijgepraat over de voortgang van de projecten uit het IHP blijft de raad onwetend van ontwikkelingen totdat er daadwerkelijk iets misgaat in een project. De informatievoorziening is hierdoor niet tijdig. De raad wordt geconfronteerd met de drie

O's op het moment dat bijsturen al te laat is. Problemen worden pas "onvermijdelijk" nadat belangrijke stappen al zijn gezet. Het college stelt soms al budget beschikbaar vooruitlopend op formele besluitvorming door de raad (zie paragraaf 3.1.2.), waardoor de raad voor voldongen feiten wordt geplaatst en het budgetrecht wordt geschonden. De raad wordt onvoldoende in positie gebracht om op vertraging en kostenpositie te controleren en eventueel bij te sturen. Maar het belangrijkste is dat het totaalbeeld ontbreekt: bij individuele besluiten over aanvullende financiering wordt niet in beeld gebracht wat de consequentie voor uitvoering van de rest van het IHP is.

Om de raad in positie te brengen om effectief te kunnen controleren en bijsturen op de uitvoering van het IHP zijn verschillende verbeteringen nodig. Allereerst moet de informatievoorziening structureel worden verbeterd. De raad moet regelmatig worden bijgepraat over de voortgang van alle IHP-projecten, niet alleen bij problemen in lopende projecten. Er moet een structurele voortgangsrapportage komen die de raad inzicht geeft in de status van het totale programma, die dus ook een prognose maakt voor de uitvoering van toekomstige projecten. Bij raadsvoorstellen voor aanvullende financiering moeten verschillende scenario's worden geschetst en de gevolgen voor het hele IHP in kaart worden gebracht. Ook de dynamiek van leerlingenprognoses en wat deze betekent voor de uitvoering van het IHP moet op een vast moment worden gecommuniceerd.

Ten tweede heeft de uitvoering van het IHP baat bij een programmatische aanpak. Er moet een uitvoeringsprogramma worden opgezet met een programmamanager die de samenhang tussen projecten bewaakt. Een dergelijke aanpak helpt bij het monitoren van de voortgang, het rapporteren over en leren van de uitvoering van het IHP.

Tot slot zijn procedurele verbeteringen noodzakelijk. Het college mag geen budget meer beschikbaar stellen vooruitlopend op raadsbesluitvorming. Tegelijkertijd moet ook de raad zelf een meer proactieve rol oppakken. Momenteel worden raadsvoorstellen rond onderwijshuisvesting vaak als hamerstuk behandeld, wat niet optimaal is voor voorstellen met aanzienlijke financiële gevolgen. Deze voorstellen kan de raad grondiger behandelen door kritische vragen te stellen over zowel de onderbouwing van de drie O's als de gevolgen voor het totale IHP.

4.4 Toetsing aan het normenkader

In deze paragraaf worden de volgende twee normen getoetst. De overige normen die op grip betrekking hebben, staan in paragraaf 3.3.

Aspect	Norm
Grip	- De gemeente heeft adequate risicobeheersingsmaatregelen getroffen om vertragingen in bouwprojecten te voorkomen of te minimaliseren. - Er zijn effectieve mechanismen om meer grip te krijgen op leerlingenprognoses, zoals regelmatige bijstellingen en evaluaties van de prognosesystematiek.

Norm: De gemeente heeft adequate risicobeheersingsmaatregelen getroffen om vertragingen in bouwprojecten te voorkomen of te minimaliseren.	Score
De gemeente heeft wel maatregelen getroffen, maar deze zijn niet altijd voldoende effectief geweest om vertragingen structureel te voorkomen of te minimaliseren. Externe factoren zijn lastig te beheersen, maar op interne punten is nog veel winst te behalen, bijvoorbeeld op het gebied van projectmanagement, kennis van aanbestedingsmethodes en structurele rapportage. De focus ligt vooral op het in kaart brengen van risico's per project, maar deze interne risicofactoren worden onvoldoende aangepakt. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	

Norm: Er zijn effectieve mechanismen om meer grip te krijgen op leerlingenprognoses, zoals regelmatige bijstellingen en evaluaties van de prognosesystematiek.	Score
Doordat de leerlingenprognoses nu jaarlijks worden opgesteld, wordt ingespeeld op de recente dynamiek in prognoses. Echter, de financiële vertaling van prognosewijzigingen naar de begroting ontbreekt. Bovendien wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de impact van prognosewijzigingen op de uitvoering van het IHP. Hoewel prognoses dus wel regelmatig worden bijgesteld, worden de gevolgen niet systematisch doorvertaald naar beleid en begroting. Daarmee wordt aan deze norm <i>gedeeltelijk voldaan</i> .	

Bijlage I Overzicht geïnterviewde personen

College

Wethouder onderwijs

Ambtelijke organisatie

Senior beleidsmedewerker onderwijshuisvesting

Teammanager Vastgoed en Grondzaken

Cases

Projectmanager

Raad

Vertegenwoordiging van de raad

Contact met Gemeente Alphen aan den Rijn

Bezoekadres

Stadhuisplein 1 2405 SH Alphen aan den Rijn

Postadres

Postbus 13 2400 AA Alphen aan den Rijn

Telefoon

+31(0) 172 465 352

Website

https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_en_organisatie/Gemeenteraad/Raadscommissies/Rekenkamer

E-mail

rekenkamer@alphenaandenrijn.nl