
Nader onderzoek POR 2010 cluster Educatie

Voortgangsbericht 5
564010 - Edu009
Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is opgebouwd met behulp van zogenaamde kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden (clusters). Daarnaast is er sprake van een tweetal inkomstenclusters: de Overige Eigen Middelen (OEM) en Onroerende Zaakbelasting (OZB).

Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven/inkomsten en de verdeling van clusters, waaronder ook bij het cluster Educatie. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich binnen een gelijkblijvend totaalvolume van het gemeentefonds op de volgende aspecten:

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven of inkomsten per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

afronding eerste fase

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen voor clusters en clusteronderdelen, vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden – voorzover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uitnemen en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

Tussen fase 1 en 2 vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit voortgangsbericht voor Educatie vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

ijkpunten voor 2 subclusters

Voor het cluster Educatie is er sprake van een afzonderlijk ijkpunt binnen de verdeling van het gemeentefonds. Ten behoeve van de nadere analyses in dit onderzoek is de ijkpuntformule voor Educatie opgesplitst in twee deelformules:

- enerzijds voor het subcluster onderwijshuisvesting. Bij dit subcluster betreft het de netto lasten van gemeenten aan onderwijshuisvesting voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs;
- anderzijds voor het subcluster overige educatie. In dit subcluster gaat het om alle overige netto lasten buiten de lasten voor onderwijshuisvesting. Dit subcluster omvat een reeks van taken zoals leerlingenvervoer, volwasseneneducatie, schoolzwemmen, onderwijsachterstandenbeleid (inclusief voor- en vroegschoolse educatie (VVE)), schoolbegeleiding, leerplicht/RMC, afdeling onderwijs (beleidsmatige en administratieve taken).

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de (bespreking van de) voorgaande voortgangsberichten zijn de volgende aandachtspunten benoemd.

Onderwijshuisvesting

Bij onderwijshuisvesting gaat het met name om de volgende aandachtspunten:

- boekingsproblemen (uitgaven voor onderwijshuisvesting op andere functies, o.a. 480);
- de werking van verdeelmaatstaven voor onderwijshuisvesting in relatie tot het aantal leerlingen (o.a. grensoverschrijdende leerlingen);
- verschillen tussen gemeenten met en zonder SO/VO;
- aanwezigheid van gemeenten met doordecentralisatie in de steekproef;
- gehanteerde afschrijvingsmethodes en rentetoerekeningen (percentages, bespaarde rente, omslagrente);
- kwaliteit/onderhoudstoestand van de onderwijshuisvesting in relatie tot het totale uitgavenniveau.

Overige Educatie

Belangrijke aandachtspunten bij overige educatie zijn:

- het onderscheiden van de netto lasten aan een aantal uiteenlopende onderdelen, zoals leerlingenvervoer, schoolzwemmen en onderwijsachterstandenbeleid;
- nieuwe ontwikkelingen zoals brede scholen en de relatie met specifieke middelen, zoals het participatiebudget (netto uitgaven voor volwasseneneducatie) of DU's.

volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal. Omdat er vanuit het POR indicaties zijn dat gemeenten in totaal meer uitgeven dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (relatie met eigen inkomsten) wordt in het onderzoek ook aandacht geschonken aan volumeaspecten. Daarbij staat het totaalvolume van het gemeentefonds niet ter discussie, maar gaat het om de beoordeling van de volumes per (sub)cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke lasten of baten van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven/ontvangen);
- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Exogene omstandigheden kunnen verschillende uiteenlopende achtergronden hebben. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn Wmo en de Wro: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen al in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten en baten (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen en inkomsten uit die periode nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavniveau daaraan (gaan) aanpassen en dat het niveau van de baten zich kan wijzigen. Moet bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening worden gehouden?
- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatieuitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met uitgaven verbonden met aflopende decentralisatieuitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

opzet voortgangsbericht

In dit voortgangsbericht wordt de eindstand van de eerste fase van dit onderzoek gerapporteerd (excl. bevindingen G4).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak¹.

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige Educatie (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten (hoofdstuk 3);

1. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeksaanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (o.a. voor OEM), de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per clusteronderdeel en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

2 Introductie subclusters Onderwijshuisvesting en Overige Educatie

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate en doelmatige wijze van verdelen worden bij alle clusters (c.q. clustercombinaties) de feitelijke netto lasten van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntscores voor deze clusters in het gemeentefonds.

Ter introductie hiervan wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan:

- een introductie van de inhoud van de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige Educatie en de achtergronden daarbij (paragraaf 2.2);
- een omschrijving van de (sub-)ijkpunten (paragraaf 2.3).

2.2 Taakgebieden Onderwijshuisvesting en Overige Educatie

2.2.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht hun lasten en baten te boeken volgens de geldende BBV/Iv3-voorschriften. Daarin staat aangegeven functies voor onderwijshuisvesting en overige educatie relevant zijn.

Gemeenten hebben bij het vervullen van de taken op het beleidsterrein Educatie te maken met bepaalde wet- en regelgeving, die mede bepalend is voor de omvang van de netto lasten op onderdelen. Voor sommige onderdelen is er sprake van meer beleidsvrijheid dan voor andere. In het onderstaande wordt een nadere introductie van de achtergronden van beide subclusters gegeven.

2.2.2 Onderwijshuisvesting

Iv3 functies

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven op het gebied van onderwijshuisvesting te boeken op de volgende functies van hoofdfunctie 4 (onderwijs) uit de Iv3-voorschriften:

- 421. Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting
- 423. Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting
- 431. Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting
- 433. Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting
- 441. Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting

- 443. Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting.

Daarnaast dienen gemeenten toevoegingen of onttrekkingen reserves te boeken op functie 980.

wet- en regelgeving

Gemeenten hebben een opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs op het grondgebied van de gemeente op basis van een verordening. Ze hebben daarbij te maken met wettelijke verplichtingen en afspraken met schoolbesturen. Hieronder gaan we kort in op de ontwikkelingen in de verantwoordelijkheden in de afgelopen jaren.

decentralisatie 1997

In 1997 zijn de verantwoordelijkheid en het budget voor huisvesting voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten. Sindsdien ontvangen gemeenten een vergoeding van het rijk voor onderwijshuisvesting via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het gaat om een ongeoormerkte vergoeding, gemeenten zijn dus vrij in de besteding daarvan. Gemeenten hebben een opdracht te voorzien in adequate huisvesting voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs op het grondgebied van de gemeente op basis van een verordening. De gemeente stelt een onderwijshuisvestingsbudget beschikbaar en voert een onderwijshuisvestingsbeleid. De verantwoordelijkheden voor de gemeenten zijn vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs, de Wet op het voortgezet Onderwijs en de Wet op de Expertisecentra.

Vóór 2005 waren de schoolbesturen in zowel het primair en het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor onderhoud aan de binnenkant van de schoolgebouwen. De gemeente was verantwoordelijk voor onderhoud aan de buitenkant van het gebouw. In het primair onderwijs is dat nog altijd het geval. Voor het voortgezet onderwijs is sinds 1 januari 2005 de volledige taak en het bijbehorende budget voor het gehele onderhoud aan gebouwen (binnen- én buitenkant) bij wet overgedragen van gemeenten naar schoolbesturen. In verband hiermee is er geld uit het Gemeentefonds genomen en op de begroting van OCW gezet. Schoolbesturen ontvangen sindsdien rechtstreeks een vergoeding van het ministerie van OCW als onderdeel van de lumpsum-financiering. Ook aanpassingen aan de binnenkant van een schoolgebouw vallen sinds 2005 onder 'onderhoud' en derhalve onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Voor uitbreiding en nieuwbouw is de gemeente echter primair verantwoordelijk gebleven.

Gemeente en schoolbesturen kunnen in samenspraak overeenkomen de huisvestingsverantwoordelijkheid van de gemeente naar het schoolbestuur te doordecentraliseren. Dit wordt vrijwillige doordecentralisatie genoemd. In dat geval betaalt de gemeente een jaarlijks bedrag voor de huisvestingskosten aan het bevoegd gezag. Hierbij bestaan uiteenlopende mogelijkheden waarbij in de meest vergaande variant het economisch eigendom (economisch claimrecht) aan het schoolbestuur wordt overgedragen. Vrijwillige doordecentralisatie komt nog weinig voor. Uit onderzoek van Regioplan in 2008² blijkt dat als er sprake is van vrijwillige doordecentralisatie het in de meeste gevallen wel gaat om de variant met overdracht van het economisch claimrecht. De autonomie van schoolbesturen is daarbij het grootst.

specifieke middelen primair en voortgezet onderwijs

Voor de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs zijn ook substantiële budgetten aan specifieke middelen relevant. De reguliere bekostiging van scholen in het primair onderwijs bestaat uit een lumpsumbedrag dat is opgebouwd uit een personeelsdeel (op basis van het aantal leerlingen) en een materieel deel (op basis van programma's van eisen).³ De materiële voorziening voor het primair onderwijs (po) bestaat uit een aantal groepsafhankelijke PvE's (voor onderhoud, energie- en waterverbruik, publiekrechtelijke heffingen), leerlingafhankelijke PvE's (middelen en administratie, beheer en bestuur) en aanvullende PvE's. Deze

² Wissink, C.E. & S.W. van der Ploeg (2009) *Onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.

³ Besluit bekostiging wpo.

hoofdcategorieën zijn weer onderverdeeld in een aantal subcategorieën, waarvoor specifieke bedragen zijn vastgesteld. In de programma's van eisen staat op welke materiële voorzieningen en de bijbehorende bedragen de vergoedingen zijn gebaseerd. Het gaat onder andere om de afschrijvingstermijn van meubilair, maar ook om schoonmaakkosten of onderhoud aan het gebouw.

De bekostiging in het voortgezet onderwijs bestaat uit een budget dat is berekend per school, maar dat in een bedrag aan het schoolbestuur wordt uitgekeerd. In de berekening van de bekostiging wordt onderscheid gemaakt tussen een personeel en een materieel deel.⁴ Het personele deel bestaat uit een vaste voet en een leerlingafhankelijk deel, die variëren per schoolsoort. Ook de materiële bekostiging is opgebouwd uit een bedrag per leerling en een bedrag per school (de vaste voet). Het bedrag per school is voor alle scholen gelijk, het bedrag per leerling is afhankelijk van schoolsoort, afdeling en leerjaren. De materiële bekostiging is bedoeld voor schoonmaak, onderhoud of instandhouding van gebouwen en overige exploitatiekosten (zoals leermiddelen, administratie, energie- en waterverbruik). Hoeveel een schoolbestuur inzet voor personeel en hoeveel voor materiële middelen kan per school verschillen. Gemiddeld is het grootste deel (85%) van de bekostiging voor personeelskosten en ongeveer 15% van de bekostiging voor materiële kosten.

belangrijkste kostenonderdelen

Op basis van de taken van gemeenten vallen de lasten en baten van de gemeenten voor de volgende posten onder onderwijshuisvesting:

- *Schoolgebouwen basisonderwijs, speciaal onderwijs (openbaar en bijzonder) en voortgezet onderwijs (openbaar en bijzonder)*
Het gaat om de kosten die met ingang van 1997 naar het gemeentefonds zijn gedecentraliseerd. Daaronder vallen de kosten in verband met de stichting van schoolgebouwen en de eerste inrichting, alsmede groot onderhoud (buitenkant gebouw, niet voor voortgezet onderwijs) en vervanging;
- *Reserveringen*
Onttrekkingen of toevoegingen uit reserves of voorzieningen voor onderwijshuisvesting.
- *Gymlokalen.*

Om zicht te krijgen op de lasten voor die specifieke taken zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- primair onderwijs;
- speciaal onderwijs;
- voortgezet onderwijs;
- gymlokalen.

2.2.3 Overige Educatie

Iv3

Gemeenten worden geacht hun lasten en baten op het gebied van Overige Educatie te boeken op één van de volgende functies van hoofdfunctie 4 (onderwijs) uit de Iv3-voorschriften

- 420. Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 422. Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 430. Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 432. Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 440. Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting

⁴ Bekostigingsbesluit wvo.

- 442. Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 480. Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs
- 482. Volwasseneneducatie.

Daarnaast dienen gemeenten toevoegingen of onttrekkingen reserves te boeken op functie 980.

uiteenlopende taken

De gemeenten hebben op het gebied van overige educatie een aantal uiteenlopende taken. Bij een aantal van die taken is de ruimte voor eigen keuzes in het beleid groter dan bij andere. Hieronder lichten we de belangrijkste taken nader toe.

leerlingenvervoer

Gemeenten zijn wettelijk verplicht een verordening leerlingenvervoer vast te stellen. Op basis van deze verordening kunnen ouders onder voorwaarden aanspraak maken op bekostiging van het vervoer van en naar school. De wettelijke basis van het leerlingenvervoer ligt in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs. Het leerlingenvervoer heeft betrekking op leerlingen van basisscholen, van speciale scholen voor basisonderwijs en op leerlingen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Leerlingen van het regulier voortgezet onderwijs die gehandicapt zijn, komen eveneens in aanmerking voor bekostiging van het vervoer. De gemeentelijke verplichting om regulier leerlingenvervoer van scholieren van het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en het praktijkonderwijs te bekostigen is vervallen. Vanaf 2005 is de uitkering daarom jaarlijks verlaagd tot een uiteindelijke structurele neerwaartse mutatie van 1,8 miljoen euro.

Vergoeding vindt plaats op basis van de kosten van het vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school van de soort waarop een leerling is aangewezen (op grond van zijn lichamelijke of geestelijke toestand) én van de verlangde godsdienstige richting of levensbeschouwing (een zogeheten bijzondere school), dan wel de openbare school.

Gemeenten kunnen een afstandsgrens vaststellen van maximaal 6 km. Deze afstandsgrens geldt niet wanneer de leerling gehandicapt is.

Gemeenten hebben de (wettelijke) zorgplicht ‘passend vervoer’ aan te bieden. Er kan een vergoeding verleent worden voor de kosten van openbaar vervoer (eventueel met een begeleider), voor eigen vervoer of, onder voorwaarden, voor aangepast vervoer (in taxi’s of taxibusjes). In dat laatste geval worden contracten met een vervoerder afgesloten en wordt het vervoer meestal aanbesteed.

Aan ouders van leerlingen van basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs mag, wanneer het inkomen boven een bepaalde grens ligt, een drempelbedrag in rekening worden gebracht. Daarnaast kan aan ouders van leerlingen van basisscholen bij een afstand woning-school van meer dan 20 km een inkomensafhankelijke bijdrage worden gevraagd.

Gemeenten hebben dus ruimte om binnen de verordening een afstandsgrens, een eigen bijdrage van ouders en de voorwaarden voor passend vervoer vast te leggen. Daarnaast kunnen zij in de aanbesteding gunstige contracten trachten te realiseren en via intergemeentelijke samenwerking komen tot efficiënte uitvoering.

onderwijsachterstandenbeleid/voor- en vroegschoolse educatie (OAB/VVE)

Het rijk stelt voor onderwijsachterstandenbeleid specifieke middelen beschikbaar.

Tot eind 2009 ontvingen de grote gemeenten (G4 en G27) middelen ter signalering en bestrijding van onderwijsachterstanden via een Brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (BDU-SIV) in het kader van het Grote Stedenbeleid. Met ingang van 2010 werden deze middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid in de vorm van een decentralisatie-uitkering aan de G31 verstrekt. De overige gemeenten ontvingen in het

kader van gemeentelijke onderwijsachterstandsmiddelen sinds 2006 een specifieke uitkering. Deze uitkering is per 31-12-2010 afgelopen.

Met een nieuwe specifieke (geoormerkte) uitkering gebaseerd op de gewichtenregeling basisonderwijs start met ingang van 2011 een nieuwe periode voor zowel de G31 als de niet-G31. Gemeenten en scholen krijgen extra geld voor leerlingen van wie de ouders laag opgeleid zijn.⁵ Dit geld is bestemd voor het aanbod van voorschoolse educatie, schakelklassen en andere taalbevorderende activiteiten. Het budget is voor vier jaar vastgesteld voor 2011 tot en met 2014.

schoolbegeleiding

Sinds 1 augustus 2006 is er sprake van vraagfinanciering schoolbegeleiding.⁶ Het budget voor schoolbegeleiding wordt sindsdien aan de scholen uitgekeerd en niet meer aan de gemeenten. Het schoolbestuur kan zelf beslissen welke schoolbegeleiding zij inkoop en waar schoolbegeleiding wordt ingekocht.

De verplichting van gemeenten om een schoolbegeleidingsdienst in stand te houden is met de gewijzigde regeling vervallen. Gemeenten kunnen sindsdien wel een eigen beleidsafweging maken of ze middelen blijven inzetten voor schoolbegeleiding. Als ze daarvoor kiezen kunnen ze dat op twee manieren doen:

- in de vorm van subsidie (bijvoorbeeld in de vorm van budgetsubsiëring, meerjarige subsidieverstrekkingen in het kader van algemeen onderwijsbeleid);
- door het inkopen van schoolbegeleiding op de markt.

schoolzwemmen

Scholen kunnen zelf beslissen of zij zwemles aanbieden, zij zijn vrij in de keuze om schoolzwemmen als sportactiviteit in het reguliere lesprogramma op te nemen. Alleen als de zwemlessen in het reguliere onderwijsprogramma zijn opgenomen, is deelname verplicht en mag de school geen eigen bijdrage van de ouders vragen. Als schoolzwemmen geen onderdeel uitmaakt van het reguliere lesprogramma, mogen scholen dat wel doen. Gemeenten kunnen eigen beleidskeuzes maken met betrekking tot het al dan niet subsidiëren van schoolzwemmen. De aard van hun regelingen kunnen variëren van een vangnetregeling voor kinderen die geen zwemdiploma hebben of bekostiging van schoolzwemmen als onderdeel van het reguliere onderwijsaanbod. Met het aanbieden van schoolzwemmen kunnen ook vervoerskosten samenhangen.

volwasseneneducatie

Vanaf 2010 worden middelen voor volwasseneneducatie via het participatiebudget ter beschikking gesteld. Onder het participatiebudget vallen uitgaven en inkomsten voor volwasseneneducatie, inburgering, taalkennisvoorzieningen of re-integratievoorzieningen. Het participatiebudget bevat dus ook een deel voor volwasseneneducatie. De gemeente kan uit het budget aan personen uit de doelgroep opleidingen educatie aanbieden. Ook kunnen gemeenten bepaalde opleidingstrajecten subsidiëren (Nederlands als tweede taal, maatschappelijke oriëntatie, enzovoort). Die opleidingen kunnen alleen worden aangeboden aan personen van achttien jaar of ouder. Als de gemeente opleiding educatie aanbiedt, is de Wet educatie en beroepsopleiding van toepassing.

leerplicht, RMC

De leerplicht houdt in dat kinderen tussen de 5 en 16 jaar die in Nederland wonen verplicht zijn onderwijs te volgen (Leerplichtwet 1969). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en stellen daartoe één of meer ambtenaren aan. Sinds januari 2002 is naast de leerplichtwet ook

⁵ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. 2010, 687: Besluit van 23 augustus 2010, houdende regels met betrekking tot specifieke uitkeringen ten behoeve van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2014.

⁶ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. 2006, 297: Wet van 1 juni 2006, houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de vraagfinanciering voor schoolbegeleiding en de bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen.

de wet voor de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie van kracht. De RMC-wet bepaalt dat gemeenten alle voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar moeten registreren en dat ze ervoor moeten zorgen dat deze voortijdige schoolverlaters terugkeren in het onderwijs, zodat zij alsnog een startkwalificatie kunnen behalen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- het maken van afspraken met scholen, instellingen en organisaties over doorverwijzing van voortijdig schoolverlaters naar onderwijs, arbeidsmarkt of een combinatie hiervan;
- het opzetten van een regionaal netwerk van ketenpartners;
- het opzetten en in standhouden van een registratiesysteem voor meldingen van voortijdig schoolverlaters.

De RMC-regeling is regionaal geregeld vormt daarmee een aanvulling op de leerplichtwet. Sinds augustus 2007 is de leerplichtwet uitgebreid met een kwalificatieplicht voor het achttiende levensjaar. De afgelopen jaren is er een tendens naar meer regionale samenwerking op het gebied van leerplicht.

brede scholen

Er zijn geen aparte regels of wetten voor brede scholen. De gemeenten en scholen zijn gezamenlijk verantwoordelijk. Als er wordt gekozen voor een brede school zorgt de gemeente dan voor voorwaarden, voert de regie en financiert. In samenwerking met de gemeenten trekken scholen en schoolbesturen de brede school. Schoolleiders en directies van instellingen (zoals zorg- en welzijnsinstellingen) zorgen gezamenlijk voor de concrete invulling en de uitvoering van activiteiten. In het voortgezet onderwijs is de school zelf de spil van de brede school. De gemeente heeft dan een ondersteunende functie.

Via de Regeling stimulering aanpassing huisvesting brede scholen ondersteunt de rijksoverheid gemeenten, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs bij het realiseren van meer multifunctionele schoolgebouwen. Gemeenten krijgen via de regeling een financiële stimulans om bij het ontwikkelen van multifunctionele schoolgebouwen samen te werken met (semi) private partijen zoals woningcorporaties en kinderopvanginstellingen. In 2009 is in dit kader 28 miljoen euro beschikbaar gesteld. Het aanvragen van subsidie is ondertussen niet meer mogelijk.

Om in de behoefte aan extra personeel te voorzien hebben de rijksoverheid, gemeenten, de onderwijskoepels, de Cultuurformatie en NOC*NSF in de 'Impuls brede scholen, sport en cultuur' afspraken gemaakt om combinatiefuncties te realiseren. Een combinatiefunctionaris werkt in verschillende sectoren zoals scholen, sportverenigingen en culturele instellingen, maar is in dienst bij één werkgever. Om in 2012 2.500 combinatiefuncties te realiseren stellen het Rijk én de gemeenten geld beschikbaar via de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Gemeenten ontvangen een bijdrage van de rijksoverheid en vullen deze aan met eigen middelen. Deelname is vrijwillig. De rijksbijdrage is in principe voor alle gemeenten beschikbaar en structureel. In het eerste jaar financiert de rijksoverheid de functies volledig. In de jaren daarna betaalt het rijk circa veertig procent en betalen de gemeenten de rest.

belangrijkste kostenonderdelen

De IV-3 gegevens bevatten weinig toedelingen naar deeltaken. Om toch zicht te krijgen op de lasten voor die specifieke taken zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- leerlingenvervoer;
- volwasseneneducatie;
- schoolzwemmen;
- onderwijsachterstandenbeleid (inclusief voor- en vroegschoolse educatie (VVE));

- brede scholen⁷;
- schoolbegeleiding;
- leerplicht en RMC;
- kosten van de afdeling onderwijs voor beleidsmatige en administratieve taken;
- overige (waaronder onder andere schoolwerktuinen en verkeersonderwijs).

2.2.4 Samenhang met andere clusters

Het grootste deel van de netto lasten heeft een zelfstandige betekenis binnen het cluster Educatie, zonder veel verbanden met andere clusters. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kosten van onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer.

Op onderdelen zijn er wel raakvlakken met andere clusters, bijvoorbeeld:

- voorzieningen voor binnensport (gymlokalen op functie 530 uit het cluster Ontspanning);
- via aandachtsgroepenbeleid relaties met jongerenbeleid op andere terreinen, zoals zorg of openbare orde en veiligheid (bijvoorbeeld achterstandenbeleid, voortijdig schoolverlaten e.d.). Hierbij is er ook een belangrijke relatie met extra middelen vanuit bepaalde decentralisatie-uitkeringen, zoals onderwijsachterstandenbeleid en middelen VSV of specifieke middelen (participatiebudget voor volwasseneducatie). Over het algemeen betreft het daarbij echter onderdelen met een relatief erg beperkte omvang aan algemene middelen.

2.3 IJkpunten Onderwijshuisvesting en Overige Educatie

2.3.1 IJkpunt Onderwijshuisvesting

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn gebaseerd op de belangrijkste verklarende variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor onderwijshuisvesting zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- jongeren
- lage inkomens (met drempel)
- minderheden
- leerlingen so
- leerlingen vo
- groei jongeren
- groei leerlingen vo
- oppervlakte land
- oppervlakte binnenwater
- omgevingsadressendichtheid
- kernen.

7. Brede scholen betreffen gebouwen die behalve voor onderwijs ook worden gebruikt voor andere functies zoals kinderopvang en buurthuisactiviteiten. De kosten voor brede scholen worden geboekt onder functie 480. Het zal hier vaak gaan om subsidies aan brede scholen.

De totale omvang van het ijkpunt voor onderwijshuisvesting bedraagt in 2010 circa 1,31 miljard euro (exclusief de G4).

Daarbij is het gemiddelde bedrag per inwoner voor grotere gemeenten duidelijk hoger dan voor kleinere gemeenten (zie hoofdstuk 4). Dit patroon hangt sterk samen met het feit dat er in de grotere gemeenten gemiddeld relatief meer:

- VO-scholen zijn;
- meer SO-scholen zijn;
- meer aandachtsgroepen van beleid zijn (o.a. laag inkomen/minderheden).

Tussen individuele gemeenten kunnen er relatief grote verschillen in de ijkpuntscore optreden, mede afhankelijk van de mate waarin deze specifieke factoren meer of minder relevant zijn.

De ijkpuntformule kan niet direct per schoolsoort worden geknipt. Diverse verdeelmaatstaven hebben een bredere betekenis voor meerdere schoolsoorten.

De laatste jaren is de omvang van het gewicht van onder meer leerlingen voortgezet onderwijs steeds verder toegenomen op grond van een ingroeiregeling, waarin er jaarlijks binnen het gemeentefonds extra middelen aan dit cluster gemeentefonds worden toegekend. Dit houdt verband met het feit dat het Rijk voor de decentralisatie in 1997 scholen in het voortgezet onderwijs in één keer betaalde (a fonds perdu), waardoor er onvoldoende financiële ruimte bij gemeenten voor kapitaallasten voor VO-scholen zou zijn indien gemeenten overgedragen gebouwen moeten vernieuwen.

Op basis van gegevens van het ministerie van OCW is destijds de omvang van de ingroeiregeling bepaald. Het betreft een extra bedrag van in totaal 170 miljoen euro, dat gefaseerd aan het gemeentefonds is/wordt toegevoegd. De ingroeiregeling loopt tot 2017 (twintig jaar na de decentralisatie). Per jaar wordt er 1/20^e deel van het totaalbedrag aan het cluster onderwijshuisvesting toegevoegd.

Voor het subcluster Onderwijshuisvesting zijn er geen decentralisatie-uitkeringen of integratie-uitkeringen relevant.

2.3.2 Ijkpunt Overige Educatie

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn gebaseerd op de belangrijkste verklarende variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan overige educatie. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

In het subcluster Overige Educatie spelen grotendeels dezelfde verdeelmaatstaven een rol als in het subcluster Onderwijshuisvesting. De onderlinge weging is daarbij in het verleden (het laatst op basis van gegeven uit 2002) afgestemd op het relevante takenpakket en de uitgavenpatronen van gemeenten daaraan.

In het subijkpunt voor overige educatie zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- inwoners
- jongeren
- lage inkomens (met drempel)
- minderheden
- klantenpotentieel regionaal
- leerlingen so
- leerlingen vo
- oppervlakte land
- oppervlakte binnenwater
- omgevingsadressendichtheid

- kernen.

Daarnaast is er een decentralisatie-uitkering relevant, waarvan de middelen in overleg met de opdrachtgever als 'structurele' algemene middelen voor dit cluster (deels) worden meegenomen. Het betreft de volgende regeling:

- combinatiefuncties (voor 1/3 deel bij Overige Educatie)⁸ brede school sport en cultuur.

De totale omvang van het ijkpunt voor Overige Educatie inclusief deze DU bedraagt in 2010 circa 0,85 miljard euro (exclusief de G4). Ook hier neemt het gemiddelde bedrag per inwoner toe naarmate de gemeente groter is (zie ook hoofdstuk 4). Behalve met de relatief grotere aanwezigheid van scholen vo en so hangt dit in belangrijke mate samen met de betekenis van aandachtsgroepen van beleid (laag inkommen/minderheden).

overige decentralisatie-uitkeringen

Daarnaast is er in 2010 een drietal decentralisatie-uitkeringen voor overige educatie relevant, waarvoor in overleg met de opdrachtgever is besloten (tijdelijke algemene geldstromen) om deze te salderen met de netto lasten van gemeenten op overige educatie, waarmee ze niet structureel in beeld komen voor de beoordeling van de netto lasten ten opzichte van het ijkpunt:

- Pilot gemengde scholen;
- Voortijdig schoolverlaten;
- Onderwijsachterstandenbeleid (wordt volgend jaar weer een specifieke uitkering).

In het kader van *de pilot gemengde scholen* ontvangen buiten de vier grote gemeenten ook zeven andere (middel-)grotere gemeenten in de jaren 2008 tot en met 2011 jaarlijks een uitkering voor deelname aan een experiment om segregatie in het basisonderwijs tegen te gaan. In totaal ging het in 2010 om een bedrag van 350.000 euro voor de zeven gemeenten. De pilot en de extra uitkering lopen nog door in 2011 en worden daarna stopgezet.

In het kader van *voortijdig schoolverlaten* (VSV) ontvangen gemeenten via de DU jeugd in 2010 een budget van ruim 10 mln euro (excl. G4).

Voor *onderwijsachterstandenbeleid* ontvingen met name grotere gemeenten in 2010 een uitkering van ruim 58 mln euro (27 gemeenten buiten de G4). Vanaf 2011 is deze uitkering vervangen door de eerder genoemde specifieke uitkering die wordt gebaseerd op de gewichtenregeling in het basisonderwijs. Met name deze regeling betreft derhalve substantiële bedragen per gemeente.

8. De overige 2 delen (ook elk 1/3) worden meegenomen bij Ontspanning en Kunst. Voor overige educatie gaat het (excl. G4) om een bedrag van circa 10 mln euro.

3 Uitgaven Educatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige Educatie het niveau van de netto lasten gepresenteerd. Daartoe is een zogenaamde uitgavenanalyse verricht.

In dit verband wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende onderwerpen:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten (paragraaf 3.2);
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse (paragraaf 3.3);
- het totaalbeeld voor de netto lasten van steekproefgemeenten en Iv3-gegevens (paragraaf 3.4).

3.2 Respons van steekproefgemeenten

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten.

Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het globale Iv3 bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld worden de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens worden bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld. Regelmatig worden dan op basis van de antwoorden van gemeenten posten nader toege-deeld/opgesplitst (zie ook verderop toelichting uitgavenanalyse).

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

Tabel 1. Overzicht respons

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	90
<i>levering basisinformatie</i>	80
<i>verwerking basisinformatie</i>	70
<i>bruikbare respons</i>	54
<i>vragenlijst</i>	63

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek zijn gegevens opgevraagd bij een steekproef van circa 90 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen het cluster.

In totaal is van een groot deel van de gemeenten ruwe basisinformatie verkregen (80 gemeenten).

verwerking gegevens

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en zo goed mogelijk nader toegedeeld aan de onderdelen binnen de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige Educatie. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aanvullende vragen gesteld aan de steekproefgemeenten over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld t.a.v. onderdelen binnen functie 480).

De gegevens van circa 70 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over algemene posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen de clusters te kunnen coderen. Bij een aantal gemeenten leverde dit problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen c.q. onduidelijke benamingen. Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor het onderzoek naar de onderdelen Onderwijshuisvesting en Overige Educatie voor 54 gemeenten.

De respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottes om bruikbare bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren.

Ter ondersteuning van de analyses is er ook gebruik gemaakt van een aanvullende vragenlijst over achtergrondgegevens bij deze subclusters. Deze vragenlijst is door ruim 60 gemeenten beantwoord.

3.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

voorbeelden van hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Daarbij staat centraal dat de relevante baten en lasten in het juiste (sub-)cluster terecht komen en zoveel mogelijk herkenbaar bij de onderscheiden onderdelen daarbinnen.

Gemeenten boeken ondanks de geldende voorschriften hun uitgaven en inkomsten voor Onderwijshuisvesting en Overige Educatie niet allemaal op dezelfde manier. Zij hanteren voor gelijke posten niet altijd gelijke Iv3 functies. In de uitgavenanalyse worden de binnengekomen grootboekgegevens van de gemeenten dan ook beoordeeld op een juiste boeking/codering en er is waar nodig navraag gedaan bij de gemeenten. Vervolgens worden de gegevens opnieuw en uniform gecodeerd en ondergebracht binnen de juiste onderdelen van het cluster. Daarbij is er sprake van het opschonen van en hercoderen tussen begrotingsfuncties (inclusief functies van andere clusters buiten de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige Educatie, bijvoorbeeld functies zoals 980 (reserveringen), 530 (gymlokalen) e.d..

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- op functie 480 blijken gemeenten regelmatig lasten van onderwijshuisvesting te boeken, waarbij het om substantiële bedragen kan gaan. Uit Iv3 bestanden van het CBS blijkt overigens dat er gemeenten in Nederland zijn die helemaal geen netto lasten op de betreffende functie voor onderwijshuisvesting hebben staan;
- in de sfeer van onderwijs en met name bij onderwijshuisvesting komen er regelmatig mutaties op reserves voor die vanuit functie 980 moeten worden geboekt bij de betreffende onderdelen. Soms wordt er ook gewerkt met stelposten.
- regelmatig worden lasten voor onderwijshuisvesting niet onderscheiden naar het type school (bo, so, vo), waardoor er aanvullende vragen nodig zijn om dit onderscheid wel zoveel mogelijk te kunnen maken;
- de boeking voor gymlokalen levert regelmatig nadere correcties op. Behalve het boeken van ofwel lasten of baten (vergoedingen) of beide op functie 530 of 480 komt het soms ook voor dat er op functie 480 veel

meer sportaccommodaties staan dan alleen voor het onderwijs. Soms kunnen lasten voor gymlokalen helemaal niet worden onderscheiden van die van schoolgebouwen;

- bij overige educatie levert de boeking van inkomsten uit DU's extra aandachtspunten op. In plaats van het integraal kunnen tegenboeken van inkomsten uit DU's bij gemeenten die middelen daaruit ontvangen blijkt dat sommige gemeenten al wel zelf de inkomsten gericht tegenboeken op bepaalde functies binnen educatie, maar andere niet (deze lasten in inkomsten bij de algemene uitkering staan op hoofdfunctie 9). Door de substantiële effecten hiervan is per gemeente nagegaan waar bijvoorbeeld de middelen voor de DU onderwijsachterstandenbeleid zijn ingezet, omdat er anders onvergelykbare beelden optreden. Per saldo daalt door de tegenboeking het bedrag aan netto lasten vooral bij grotere gemeenten (zie ook paragraaf 3.4);
- bij overige educatie zijn regelmatig de onderscheiden onderdelen niet goed te herkennen uit de gehanteerde eigen (product-) benamingen van gemeenten. Daarom is veel navraag gedaan naar het opsplitsen/toelichten van onderdelen om ze toch bij het juiste onderdeel te kunnen boeken;
- soms kunnen kosten van ambtelijke ondersteuning/leerplichtambtenaren/RMC, maar ook onderwijsbegeleiding en andere onderdelen niet goed worden onderscheiden. Dit kan zowel problemen opleveren vanuit de administratie van een gemeente zelf (niet in staat goed te onderscheiden) als van (kleinere) gemeenten die allerlei zaken regelen via regionale samenwerkingsverbanden;
- de inzet van DU's kan tussen allerlei onderdelen wisselen. Sommige gemeenten boeken deze inkomsten algemeen op functie 480, andere bij afzonderlijke producten (bijvoorbeeld middelen VSV tegenover uitgaven leerplicht e.d.);
- bij volwasseneneducatie gaan gemeenten niet altijd hetzelfde om met inkomsten uit het participatiebudget. Ook hier moeten dan correcties plaatsvinden (relatie met functie 623).

kapitaallasten

Omdat een belangrijk deel van de lasten bij onderwijshuisvesting bestaat uit kapitaallasten is zowel in de boekingen, maar ook via de aanvullende vragenlijst cq. gerichte bilaterale vragen aan steekproefgemeenten extra aandacht besteed aan de werkwijze van gemeenten bij het bepalen van de kapitaallasten. Behalve het inventariseren van afschrijvingstermijnen voor schoolgebouwen (dit blijkt in grote lijnen overal 40 jaar te zijn voor reguliere gebouwen, zowel in het primair als het voortgezet onderwijs), betreft het ook het opvragen van gehanteerde rentepercentages en toerekeningen.

Bij de rentelasten speelt onder meer een rol dat gemeenten in het kader van de BBV-regels niet alleen bij leningen in de markt, maar ook bij het inzetten van eigen vermogen om investeringen te financieren rentelasten moeten (mogen⁹) toerekenen, opdat de feitelijke lasten van investeringen/voorzieningen zo reëel mogelijk in beeld komen. Het grootste deel van de gemeenten werkt in de praktijk met deze 'bespaarde rente' methodiek¹⁰. Daarnaast is ook van belang met welk rente percentage er wordt gewerkt. Hier speelt het begrip *omslagrente* een rol. Deze omslagrente wordt gebruikt om binnen de gemeente één rentepercentage te kunnen hanteren in plaats van het per lening/investering/reserve te moeten volgen wat de feitelijke rentepercentages zijn per onderwerp/onderdeel. De meeste gemeenten hanteren een omslagrente die wat hoger ligt dan de actuele marktrente, hetgeen ook bij het cluster OEM extra rentebaten oplevert.¹¹ Vanuit het BBV wordt gemeenten geadviseerd om de omslagrente regelmatig (elk jaar) en zo reëel mogelijk in te schatten, zodat er een reëel mogelijk rentebeeld optreedt.

Per saldo zitten in de lasten van onderwijshuisvesting¹² dus ook de lasten verdisconteerd van de interne rentemethodiek die bij het cluster OEM rentebaten genereren.

9. Het is niet verplicht, maar het wordt wel geadviseerd in het BBV.

10. Bij de uitgavenclusters komt dan zoveel mogelijk de rentelast in beeld alsof het geld is geleend. Daar staat tegenover dat bij het cluster OEM ook in beeld komt welke rentebaten er tegenover staan (die de gemeente anders had kunnen ontvangen als ze het geld tegen rente hadden uitgezet).

11. Tegenover het feit dat niet alle gemeenten bespaarde rente hanteren, staat derhalve dat de omslagrente iets hoger is.

12. Net als bij andere (met name kapitaalintensieve) uitgavenclusters.

voorbeelden van hercoderingen bij individuele gemeenten

Voor individuele gemeenten kunnen de hercoderingen op onderdelen tot substantieel andere beelden leiden ten opzichte van de Iv3-gegevens, met name op onderdelen vanuit de financieringsonderdelen (rente).

In onderstaande tabel hebben we voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke boekingen het bij het cluster Onderwijshuisvesting en Overige Educatie kan gaan:

- bij gemeente A is een substantieel bedrag aan lasten uit functie 480 overgeboekt naar OHV;
- bij gemeente B betreft het een onttrekking aan de reserves vanuit functie 980;
- bij gemeente C betreft het een toevoeging aan de reserves vanuit functie 980;
- bij gemeente D zijn de netto lasten van de codering gelijk aan die in Iv3.

Tabel 2. Voorbeelden effecten coderingen bij het cluster Onderwijshuisvesting (OHV)

	<i>ijkpuntscore OHV</i>	<i>bedrag OHV volgens Iv3</i>	<i>bedrag OHV na hercodering</i>
<i>gemeente A</i>	50	0	43
<i>gemeente B</i>	91	73	65
<i>gemeente C</i>	98	70	86
<i>gemeente D</i>	59	56	56

In onderstaande tabel is een aantal voorbeelden van boekingen bij individuele gemeenten opgenomen voor het subcluster Overige Educatie¹³:

- bij gemeente A is een substantieel bedrag aan onderwijshuisvesting overgeboekt naar het subcluster onderwijshuisvesting;
- bij gemeente B is een substantieel bedrag aan baten uit de DU onderwijsachterstandenbeleid tegengeboekt;
- bij gemeente C zijn de netto lasten van de codering (nagenoeg) gelijk aan die in Iv3.

Tabel 3. Voorbeelden effecten coderingen bij het cluster Overige Educatie

	<i>ijkpuntscore Overige Educatie</i>	<i>bedrag Overige Educatie volgens Iv3</i>	<i>bedrag Overige Educatie na hercodering</i>
<i>gemeente A</i>	71	71	45
<i>gemeente B</i>	62	38	27
<i>gemeente C</i>	51	43	44

Diverse gemeenten met onduidelijk of erg globaal omschreven posten zijn buiten de respons gehouden, mede omdat er op korte termijn niet alsnog tot een voldoende transparante toerekening aan de juiste onderdelen binnen het cluster kon worden gekomen.

13. In de kolom Iv3 is er van uit gegaan dat Du's moeten worden tegengeboekt en gemeenten dit niet zelf al hebben gedaan.

3.4 Totaalbeeld netto lasten voor steekproefgemeenten en Iv3-gegevens

In het verlengde van de toelichting op de uitgavenanalyse en de voorbeelden van boekingsaspecten voor individuele gemeenten wordt in deze paragraaf het totaalbeeld van de codering op basis van de steekproefgemeenten vergeleken met de Iv3-gegevens van deze steekproefgemeenten.

In onderstaande tabel wordt dit geïllustreerd door voor de steekproefgemeenten zowel de Iv3-gegevens als de uitkomsten van de hercodering te presenteren.

Tabel 4. Taakgebied Educatie, onderdelen onderwijshuisvesting en overige educatie, vóór en na hercodering bij steekproefgemeenten (begrotingen 2010) (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>netto lasten OHV volgens Iv3</i>	<i>netto lasten OHV volgens codering</i>	<i>netto lasten Overige Educatie volgens Iv3</i>	<i>netto lasten Overige Educatie volgens codering</i>	<i>netto lastentotale cluster Educatie volgens Iv3</i>	<i>netto lasten totale cluster Educatie volgens codering</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	57	68	54	48	111	116
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	78	77	46	44	124	121
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	73	105	62	44	136	150
<i>>100.000 inwoners</i>	75	94	67	38	142	133

Voor de steekproefgemeenten is uit deze tabel af te lezen dat niet alleen de randtotalen voor het totale cluster Educatie kunnen afwijken van Iv3 (o.a. door reserveringen en DU's), maar dat per saldo ook een duidelijk verschuiving binnen Educatie is te zien van netto lasten vanuit het subcluster Overige Educatie naar het subcluster Onderwijshuisvesting. Bij dit laatste gaat het om het overboeken van uitgaven voor onderwijshuisvesting die door gemeenten op de overige functies binnen hoofdfunctie 4 (o.a. 480) zijn geboekt en niet op de speciale functies voor onderwijshuisvesting. Daarnaast zijn er vooral effecten vanuit het tegenboeken van DU's en effecten van posten gerelateerd aan algemene (ondersteunings-)functies (o.a. onttrekkingen en toevoegingen van reserves op functie 980).

Dit betekent dat Iv3 gegevens voor dit cluster niet zonder meer bruikbaar zijn om nadere analyses op te baseren.

4 Uitkomsten verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van de verschillen tussen de netto lasten en de ijkpuntformules Onderwijshuisvesting en Overige Educatie van het gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten.

Daarbij wordt zowel ingegaan op onderdelen van Onderwijshuisvesting en Overige Educatie als op bredere totaalbeelden. Op grond van de uitkomsten van de uitgavenanalyses wordt daarbij vooral gebruik gemaakt van de gecodeerde uitgavenpatronen bij de steekproefgemeenten.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Onderwijshuisvesting (paragraaf 4.2);
- Overige Educatie (paragraaf 4.3);
- totaalbeeld Educatie (paragraaf 4.4).

4.2 Onderwijshuisvesting

4.2.1 Inleiding

Bij de nadere analyses voor het cluster onderwijshuisvesting wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- een nadere beschrijving van de uitgavenpatronen op onderdelen van het subcluster (par.4.2.2);
- een vergelijking van de totale netto lasten met de ijkpuntscores voor een aantal typen gemeenten (par. 4.2.3);
- nadere toelichting op achterliggende factoren/schakels bij uitgavenpatronen en afwijkingen ten opzichte van het ijkpunt (par. 4.2.4);
- werking verdeelmaatstaven (par. 4.2.5).

4.2.2 Uitgavenonderdelen binnen Onderwijshuisvesting

Binnen de totale netto lasten van het subcluster Onderwijshuisvesting kan een onderscheid worden aangebracht naar een aantal onderdelen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de gemiddelde omvang van de netto lasten van deze onderdelen per inwonergroottegroep alsmede naar een indeling van gemeenten met en zonder speciaal onderwijs en gemeenten met en zonder voortgezet onderwijs.

Tabel 5. Onderdelen binnen het taakgebied Onderwijshuisvesting. Gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>basisonderwijs</i>	<i>speciaal onderwijs</i>	<i>voortgezet onderwijs</i>	<i>gymlokalen/overig</i>	<i>totaal onderwijs-huisvesting</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	47	3	10	9	68
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	45	4	24	4	77
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	46	28	27	4	105
<i>>100.000 inwoners</i>	47	14	28	5	94
<i>zonder so</i>	47	0	11	5	63
<i>met so</i>	47	16	27	5	95
<i>zonder vo</i>	45	2	0	5	52
<i>met vo</i>	47	15	26	5	93

onderwijshuisvesting basisonderwijs

Tussen de groepen gemeenten gaat het gemiddeld om relatief constante bedragen per inwoner. Dit wekt ook geen bevreemding, aangezien dit in elke gemeente aan de eigen bevolking moet worden aangeboden.

Dit neemt overigens niet weg dat er tussen individuele gemeenten relatief grote verschillen in de netto lasten per inwoner kunnen optreden. De grootste verschillen hangen samen met de leeftijd van schoolgebouwen en de bijbehorende (kapitaal-)lasten. Wanneer er bijvoorbeeld in een kleine gemeente net enkele nieuwe scholen voor basisonderwijs zijn gerealiseerd kunnen de lasten duidelijk boven de structurele ijkpuntscore uitkomen, maar wanneer er sprake is van een voorraad schoolgebouwen die al grotendeels is afgeschreven, kan het netto lasten bedrag er substantieel onder liggen. Het ijkpunt geeft een vergoeding voor de gemiddelde lange termijn lasten. Gemeenten dienen zelf door de tijd schommelingen in deze lasten op te vangen.

speciaal onderwijs

Bij speciaal onderwijs is erg bepalend hoe de spreiding over gemeenten is. In het ijkpunt wordt via de verdeelmaatstaf voor leerlingen so rekening gehouden met een ongelijke spreiding over gemeenten. Gemiddeld genomen komen so scholen relatief het meest voor in grotere gemeenten, maar er zijn ook kleine gemeenten met so scholen. Afhankelijk van de aanwezigheid kan er dan sprake zijn van relatief hoge lasten.

voortgezet onderwijs

Hetzelfde als bij speciaal onderwijs geldt voor de spreiding van scholen voor voortgezet onderwijs. Dit komt relatief het minst voor bij de kleinste gemeenten. Gemeenten met dergelijke scholen hebben duidelijk hogere lasten dan zonder.

Bij de spreiding van lasten tussen individuele gemeenten is hier behalve de gebruikelijke variatie in leeftijd (zie basisonderwijs) ook van belang dat er tussen gemeenten tijdelijk nog sprake kan zijn van extra verschillen vanuit de decentralisatie in 1997. Omdat het rijk voorheen VO-scholen a fonds perdu financierde kan het zijn dat sommige gemeenten nog gebouwen met zeer weinig kapitaallasten hebben, terwijl andere gemeenten die daarna uit eigen middelen een nieuwe school (of een ingrijpende renovatie) hebben bekostigd relatief hoge kapitaallasten kennen. Ook hier geeft het ijkpunt een langjarig gemiddelde vergoeding voor de lasten en dienen gemeenten de schommelingen zelf op te vangen. Overigens is er rond de decentralisatie sprake geweest van een overgangsregeling en loopt er nog steeds een ingroeieregeling voor extra kapitaallasten die alle gemeenten tezamen na de decentralisatie geleidelijk aan op zich af zien komen (zie ook verder paragraaf 4.2.4).

gymlokalen/overig

Tot slot is een kolom overig opgenomen voor de netto lasten van gymlokalen/overig. Zoals al aangegeven bij de uitgavenanalyse is het niet bij alle gemeenten helemaal gelukt om deze lasten goed afgezonderd te krijgen van de lasten van de schoolgebouwen zelf. Soms is er ook sprake van een wat groter bedrag aan niet uitgesplitste lasten, waar mogelijk nog enige huisvestingslasten voor (verschillende typen) scholen in verscholen kan zitten (overig). Per saldo kan wel worden vastgesteld dat het voor alle typen gemeenten een relatief beperkt bedrag binnen dit cluster betreft.

4.2.3 Vergelijking netto lasten Onderwijshuisvesting en ijkpunt gemeentefonds

De gecodeerde netto lasten voor de steekproefgemeenten kunnen per type gemeente worden vergeleken met de ijkpuntscore van deze gemeenten op het subcluster onderwijshuisvesting.

In onderstaande tabel is daartoe de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: er is een aantal groepen gemeenten onderscheiden. Dit betreft een aantal groepen van gemeenten met een verschillend inwonertal, gemeenten met/zonder so/vo en krimpgemeenten¹⁴;
- kolom 2: voor deze groepen gemeenten is vervolgens de gemiddelde score weergegeven van het normatieve ijkpunt waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden voor het subcluster Onderwijshuisvesting, uitgedrukt in een gemiddeld bedrag in euro's per inwoner;
- kolom 3: voor de onderscheiden groepen gemeenten is weergegeven welke bedragen aan netto lasten (baten) er volgens de coderingen in de begrotingen 2010 zijn opgenomen voor Onderwijshuisvesting (in euro's per inwoner);
- kolom 4: hierin is het verschil weergegeven tussen kolom 2 en 3. Het verschil geeft aan in welke mate de score van het ijkpunt afwijkt van de feitelijke netto lasten in 2010.

Tabel 6. Taakgebied Onderwijshuisvesting (OHV): gemiddelde ijkpuntscore en gemiddelde feitelijke netto uitgaven steekproefgemeenten (begrotingen 2010), alsmede het verschil tussen ijkpunt en de netto lasten (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>huidige ijkpuntscore OHV</i>	<i>feitelijke netto lasten OHV</i>	<i>verschil ijkpunt en feitelijke netto lasten OHV</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	74	68	5
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	86	77	8
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	117	105	12
<i>>100.000 inwoners</i>	104	94	9
<i>zonder so</i>	65	63	3
<i>met so</i>	106	95	10
<i>zonder vo</i>	52	52	0
<i>met vo</i>	103	93	10
<i>krimpgemeenten</i>	86	76	11

toelichting tabel

Uit de tabel is op te maken dat voor alle onderscheiden groepen gemeenten de gemiddelde ijkpuntscore Onderwijshuisvesting hoger ligt dan de feitelijke netto lasten aan Onderwijshuisvesting.

Uit het onderscheid naar typen gemeenten blijkt dat het verschil zich vooral voordoet bij gemeenten met voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Deze schooltypen komen meer voor in grotere gemeenten, zodat zich dit beeld ook weerspiegelt in het afwijkingspatroon: de afwijking met het ijkpunt is gemiddeld het kleinst bij de kleinste gemeenten. Bij grotere gemeenten is een grotere afwijking zichtbaar.

Bij de krimpgemeenten (in de steekproef ook met so en vo leerlingen) is een vergelijkbare afwijking te zien als bij andere gemeenten met so en vo scholen. Ook hier zijn de feitelijke netto lasten lager dan het ijkpunt.

Op achterliggende factoren/schakels bij de uitgavenpatronen en afwijking ten opzichte van het ijkpunt wordt in het vervolg nader ingegaan.

14. Op verzoek wordt voor deze gemeenten bij alle clusters nagegaan of er afwijkende patronen zijn de onderkennen. Het gaat bij deze groep gemeenten om niet toeristische krimpgemeenten (zie ook notitie OEM/OZB).

4.2.4 Achterliggende factoren/schakels

In algemene zin is het van belang dat de netto lasten van gemeenten op het terrein onderwijshuisvesting (ten opzichte van andere taakgebieden) relatief sterk afhankelijk zijn van de verplichtingen om deze voorzieningen in stand te houden.

Tegen deze achtergrond is op een aantal thema's nagegaan wat hiervan de mogelijk invloed kan zijn op de netto uitgavenpatronen van gemeenten en de afwijking ten opzichte van het ijkpunt.

relevantie ontwikkeling reële accres sinds 2002

Voor een nadere beoordeling van de bestedingsruimte in het ijkpunt onderwijshuisvesting is nagegaan welke reële ontwikkeling de voeding van het gemeentefonds heeft doorgemaakt sinds het peiljaar van de gegevens waarop de laatste herijking van het onderdeel OHV betrekking had, nl. 2002.

De uitkeringsfactor is tussen 2002 en 2010 duidelijk toegenomen. Eerst van 1,212 tot 1,336 voor een herziening in 2005. Daarna van 1,313 tot 1,555. Combineren we deze beide stijgingen dan is er in totaal een procentuele stijging opgetreden van circa 30% in de uitkeringsfactor. Dit betekent dat de voeding van het gemeentefonds circa 30% sneller is gestegen dan de aantallen eenheden in de uitkeringsbasis.

Wanneer we dit afzetten tegen de nominale ontwikkeling uit de opeenvolgende circulaire, dan kan ruim 21% van deze toename worden gerelateerd aan de nominale ontwikkelingen. Per saldo is er derhalve sprake van een extra reële bestedingsruimte van 7 à 8% in de periode tussen 2002 en 2010 in de ijkpuntscore voor onderwijshuisvesting.

Dit kan mede een verklaring vormen voor de afwijking tussen de feitelijke netto uitgavenontwikkeling bij gemeenten aan onderwijshuisvesting en de ontwikkeling van de ijkpuntscore. De reële inkomsten van gemeenten zijn immers duidelijk toegenomen, terwijl de feitelijke lasten, grotendeels bestaand uit kapitaallasten uit het verleden, voor een belangrijk deel vastliggen.

relevantie ingroeiregeling verborgen kapitaallasten OHV voortgezet onderwijs

Voor de ontwikkeling van de netto uitgaven van gemeenten aan de huisvesting van scholen in het voortgezet onderwijs is van belang dat het Rijk vóór de decentralisatie van de kosten van onderwijshuisvesting scholen in het voortgezet onderwijs à fonds perdu financierde. Als gevolg hiervan zijn er derhalve scholen overgedragen aan gemeenten, zonder dat er sprake was van kapitaallasten. Pas wanneer gemeenten nadien nieuwe investeringen doen in groot onderhoud/vervanging van deze scholen ontstaan er voor gemeenten kapitaallasten in verband met deze scholen.

Bij de laatste herijking is door het Ministerie van OCW indicatief berekend (op basis van gegevens met betrekking tot VO-schoolgebouwen in 1997) dat er voor 2002 een fictief bedrag aan kapitaallasten relevant zou kunnen zijn van circa 155 miljoen euro.

Bij de laatste herijking, die is ingegaan in 2006, is tegen deze achtergrond een overgangsregeling ingevoerd waarbij er een bedrag aan het cluster onderwijshuisvesting is/wordt toegevoegd aan het ijkpunt OHV voor deze problematiek totdat in 2017 het gehele verschil is bijgepast.

Het jaar 2017 ligt 20 jaar na het jaar van de decentralisatie. Het ministerie van OCW is bij de operatie van 1997 uitgegaan van een levensduur/afschrijvingstermijn van 30 jaar. In de praktijk wordt door gemeenten voor de gemiddelde levensduur van scholen echter gewerkt met 40 jaar. Dit betekent dat gebouwen van VO-scholen die tussen 1977 en 1997 zijn gebouwd nog niet aan vervanging toe hoeven te zijn. Dat gold (volgens een eigen inventarisatie van OCW) in 1997 voor zeker 40 procent van de overgedragen gebouwen.

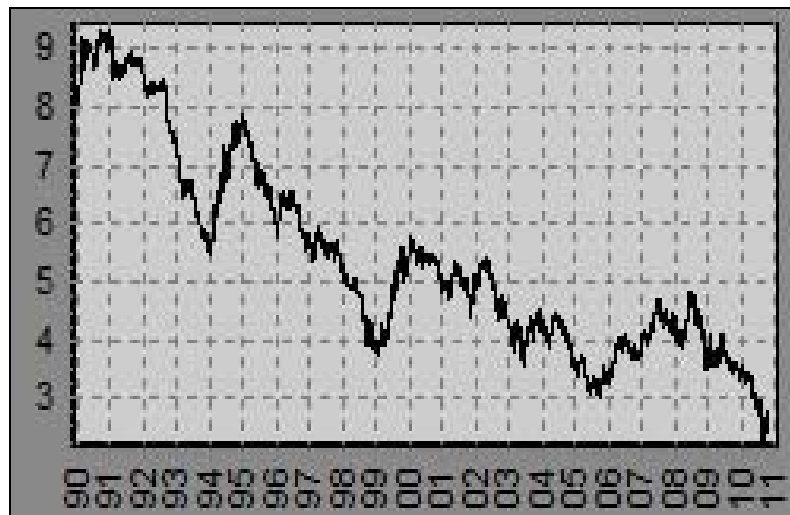
Wanneer zou zijn uitgegaan van een ingroeiregeling die tot 40 jaar na 1997 duurt, dan zou er in 2010 sprake zijn geweest van een lagere ijkpuntscore (circa 55 miljoen euro), omdat er in plaats van 8,5 miljoen euro per jaar ($170/20$) dan per jaar slechts 4,25 miljoen euro zou zijn toegevoegd ($13 \text{ maal } 4,25 = 55,25$ miljoen euro).

Dit betekent dat de gekozen periode voor de overgangsregeling mede een verklaring vormt voor een deel van het verschil tussen de feitelijke netto uitgaven van gemeenten en de ijkpuntscore (die elk jaar wordt verhoogd met de jaarlijkse toevoeging voor de problematiek van de verborgen kapitaallasten).

relevantie ontwikkelingen lange rente voor kapitaallasten OHV

Het ijkpunt voor OHV houdt rekening met kapitaallasten (rente¹⁵ en afschrijving) van gemeenten voor onderwijsgebouwen. Bij de financiering van onroerend goed moet gekeken worden naar de lange termijnrente, oftewel de kapitaalmarktrente. Deze kapitaalmarktrente fluctueert door de tijd, maar de lange termijn trend wijst op een daling in het renteniveau in de afgelopen periode. In 1997 (het moment van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting VO naar gemeenten) was de kapitaalmarktrente bijvoorbeeld 5,81% (bron CBS), maar in oktober 2010 was dezelfde rente slechts 2,6% (bron: CBS). Onderstaande figuur over de ontwikkeling over de 10 jaars staatsrente geeft het beeld van een dalende trend ook goed weer. De 10 jaars staatsrente wordt wel als maatstaf gebruikt voor de ontwikkeling in de kapitaalmarktrente.

Figuur 1. 10 jaars staatsrente - volledige looptijd



Voor de hoogte van de kapitaallasten voor schoolgebouwen is het moment bepalend waarop (her)financiering nodig is. Heeft een gemeente 20 jaar geleden fors geïnvesteerd in schoolgebouwen, dan heeft men destijds waarschijnlijk leningen moeten afsluiten tegen hoge rentes. Bij de ontwikkeling van het ijkpunt is uitgegaan van de stand in 2002 (begrotingen), toen de lange rente duidelijk hoger was dan momenteel.

Gemeenten die de afgelopen jaren schoolgebouwen hebben gefinancierd, hebben waarschijnlijk een lening kunnen afsluiten tegen een gunstiger rente. Deze gemeenten kunnen om die reden lagere kapitaallasten hebben dan waarmee in het ijkpunt rekening is gehouden. Ook is het mogelijk dat gemeenten leningen zijn gaan herfinancieren tegen een lagere rente.

De vraag is daarbij in hoeverre deze rentevoordelen reeds zijn opgetreden in de netto uitgaven die gemeenten voor onderwijshuisvesting in beeld brengen.

Veel gemeenten werken intern met een zogenaamde omslagrente, waarbij gemeentelijke afdelingen een bepaald rentepercentage doorberekend krijgen. Wanneer de marktrente lager ligt dan de interne omslagrente blijft er een bepaalde rentewinst over.

Uit aanvullende vragenlijsten die tot dusverre zijn ingevuld door een aantal steekproefgemeenten blijkt dat de rentevoet die door gemeenten wordt gehanteerd voor het berekenen van de rentecomponent binnen de kapitaallasten OHV in 2010 varieert van zo'n 3 tot 6 procent. Gemiddeld komt de gehanteerde rentevoet van

15. Zowel van geleend geld als van bespaarde rente wanneer eigen vermogen wordt ingezet om investeringen in onderwijshuisvesting te financieren.

de groep responsgemeenten uit op circa 4,5 procent. Deze rentevoet ligt dus werkelijk hoger dan de huidige kapitaalmarktrente, maar iets lager dan het niveau waarmee in het ijkpunt 2002 rekening is gehouden.

Belangrijk aandachtspunt is de vraag van welk niveau voor de lange rente in de komende jaren wordt uitgegaan. Enerzijds kan de marktrente mogelijk weer gaan stijgen, zodat de gemeenten op termijn weer met hogere kapitaallasten te maken zullen krijgen, anderzijds is de praktijk dat gemeenten met wat hogere omslagrentes rekenen dan de marktrente.

4.2.5 Relevantie kwaliteit schoolgebouwen

In het onderzoek is aandacht gevraagd voor de feitelijke bouwtechnische staat van het onderhoud van schoolgebouwen ('de buitenkant').

Het ministerie van OCW heeft aangegeven een afzonderlijk onderzoekstraject uit laten voeren waarin van een aantal gemeenten de feitelijke kwaliteitstoestand van schoolgebouwen is onderzocht.¹⁶ De uitkomsten van dat onderzoek dienen ter ondersteuning van het totaalbeeld in het kader van het hoofdonderzoek Educatie (zowel voor de implicaties t.a.v. de vergelijkbaarheid tussen gemeenten als voor het totale netto uitgavenvolume).

PRC, de uitvoerder van het onderzoek naar de staat van het bouwtechnische onderhoud van de schoolgebouwen, concludeert dat die kwaliteit over het algemeen goed genoemd kan worden en dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat scholen onvoldoende worden onderhouden. Geconstateerde achterstanden lijken in lijn te zijn met natuurlijke verouderingsprocessen. Gebouwen met een slechtere conditie zijn niet de oudste gebouwen uit de voorraad, maar veelal gebouwd tussen 1960 en 1980.

Verschillen in bestedingen uit het gemeentefonds lijken met name te worden veroorzaakt door verschillen in leeftijd van de gebouwenvoorraad. Onderbesteding treedt waarschijnlijk op omdat er sprake is van relatief jongere gebouwen die minder onderhoud behoeven. De oudere gebouwen zorgen eerder voor een overbesteding. De relatie tussen bouwtechnische kwaliteit en bestedingen wijst er volgens PRC niet op dat er te weinig geld uit het gemeentefonds wordt aangewend ten behoeve van onderhoud van schoolgebouwen. Dit strookt ook met de codering van de gemeenten uit dit onderzoek die hebben meegewerkt aan het POR-onderzoek, ongeacht de vraag in hoeverre gemeenten wel/niet een uitgebreide onderbouwing van hun MOP kennen.

achterstallig onderhoud in vragenlijst steekproefgemeenten

In het kader van het POR-onderzoek is in de vragenlijst die is uitgezet onder de steekproefgemeenten ook gevraagd naar situaties van achterstallig onderhoud aan schoolgebouwen. Uit de antwoorden blijkt dat ongeveer een kwart van de gemeenten antwoordt dat er sprake is van enig achterstallig onderhoud. In de meeste gevallen betreft het daarbij gebouwen die op de nominatie staan voor sloop of waar binnen afzienbare termijn nieuwbouw gepland is voor de betreffende school of scholen. Hier gaat het derhalve om rationeel gedrag om tijdelijk geen onderhoud te plegen aan gebouwen die op korte termijn toch aan vervanging/renovatie toe zijn.

Per saldo zijn er derhalve geen aanwijzingen dat het netto lastenniveau dat onder het ijkpunt uitkomt samenhangt met een slechte bouwtechnische onderhoudskwaliteit van schoolgebouwen.

¹⁶ Hans Bos. Staat van onderhoud schoolgebouwen In 12 gemeenten. PRC, 2011)

4.2.6 Relevantie leegstand en groepsgrootte

leegstand

Er is weinig landelijk onderzoek gedaan naar leegstand van schoolgebouwen. Het beeld van de leegstand is dan ook veelal gebaseerd op schattingen. De meest recente schatting is gemaakt door Rebel Advisory in een rapport over onderwijshuisvesting dat is geschreven in opdracht van de PO-Raad.¹⁷ Daarin wordt onder andere geconcludeerd dat in het primair onderwijs in Nederland veel klaslokalen leeg staan, zowel structureel als gedurende enkele uren per dag. Tijdelijk gebruik van deze lokalen door scholen met ruimtegebrek of door kinderopvangorganisaties vindt zeer beperkt plaats. De mogelijkheden van verhuur van deze ruimten om extra inkomsten te genereren worden maar beperkt benut. De ruimtes worden overigens wel vaak benut als vergader-ruimte of computerruimte door de scholen zelf.

De onderzoekers van Rebel trekken ook de conclusie dat leegstand een flinke kostenpost is. De bekostiging van scholen is gebaseerd op leerlingenaantallen en niet op ruimtes, waardoor de onderhoudskosten van leegstaande ruimtes gewoon doorlopen. Er wordt gewezen op het belang dat gemeenten uit het oogpunt van kostenreductie hebben bij gebruik van ruimte binnen de ene school door de andere school. Voor betrokken scholen levert het gebruik van ruimte in een ander gebouw organisatorische en logistieke problemen op. Scholen zijn dan ook maar beperkt bereid om gebruik te maken van leegstaande ruimte bij andere scholen. Hierdoor blijft er vaak sprake van substantiële leegstand.

In het rapport wordt de structurele leegstand geschat op circa 10 procent van de beschikbare ruimte.

leegstand op basis van gegevens vragenlijst steekproefgemeenten

Wij komen bij onze analyse van leegstand in de steekproefgemeenten wat lager uit dan het bovenstaande onderzoek. In de vragenlijst voor de gemeenten van de steekproef hebben we ook enkele vragen gesteld over leegstaande schoollokalen. Op basis van de gegevens van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld komen wij tot een gemiddelde van circa 5 procent niet gebruikte ruimte in het primair onderwijs en circa 4 procent in het voortgezet onderwijs. Daarbij tekenen we aan dat de spreiding groot is. Een deel van de gemeenten heeft geen leegstaande schoollokalen, maar een aantal andere gemeenten heeft rond de 15 procent leegstand in primair of rond de 20 procent leegstand in het voortgezet onderwijs. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners kennen altijd leegstand, kleinere gemeenten hebben vaker geen leegstand.

Een beperkte leegstand vanuit frictieverschijnselen is altijd relevant. Bij een deel van de gemeenten met duidelijk hogere leegstandspercentages lijkt het beter beheersen van het leegstandspercentage echter tot besparingen te kunnen leiden.

Per saldo zijn er derhalve geen aanwijzingen dat het lagere netto uitgavenniveau ten opzichte van de ijkpunt-scores samenhangt met zeer geringe leegstandspercentages.

groepsgrootte op de basisschool

Er zijn geen wettelijke grenzen aan de omvang van de groepen op de basisschool. Er is wel een minimale ruimtenorm per leerling. In het basisonderwijs (bo) geldt een minimaal bruto vloeroppervlakte van 3,5 m² per leerling.

Onderzoek naar de gemiddelde groepsgrootte is de laatste jaren niet meer structureel uitgevoerd. De laatste cijfers stammen uit 2006. Eind jaren 90 en begin jaren 2000 is de gemiddelde groepsgrootte wel zorgvuldig gemonitord door de Inspectie van het Onderwijs. Reden daarvoor was de groepsgrootteverkleining in het basisonderwijs die in die jaren zijn beslag kreeg. Scholen kregen extra gelden voor formatie. In die periode is de gemiddelde groepsgrootte ingrijpend veranderd. De laatste rapportage van de Inspectie stamt uit 2006. Na die periode is er geen landelijk onderzoek meer gedaan. Omdat de operatie van de groepsgrootteverkleining in

¹⁷ In 't Veld, J., Y. Hamdan, E. Barendregt. Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen. Rebel Advisory, 2010.

2006 wel was afgerond en de gemiddelde groeps grootte zich niet verder meer ontwikkelde, vormen de cijfers van 2006 nog altijd een goede indicator voor de huidige situatie.

De cijfers van de Inspectie uit 2006 laten het volgende beeld zien voor de landelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen per groep in respectievelijk de mei peilingen en de oktober peilingen van elk jaar. Gemiddeld ligt de groeps grootte bij de mei peilingen op 23 leerlingen per groep en bij de oktober peilingen op 22 leerlingen. Door de instroom van jonge kinderen neemt de gemiddelde groeps grootte in de loop van het schooljaar licht toe.

lokaalbezetting op basis van gegevens vragenlijst steekproefgemeenten

Het bestrijden van leegstand van lokalen zou in de afgelopen periode een bijdrage kunnen hebben geleverd aan een zuiniger inzet van middelen voor onderwijshuisvesting. In het overleg met de besturen kunnen gemeenten afspraken maken over huur en verhuur van leegstaande lokalen en over het al dan niet uitbreiden van schoolgebouwen, terwijl er elders lokalen leegstaan. De gemiddelde groeps grootte en de gemiddelde lokaalbezetting is binnen de kaders van de ruimtenorm per leerling en de inzet van de beschikbare personeelsformatie bekostiging een zaak van de scholen en de besturen zelf.

Als we voor de gemeenten uit de steekproef die de vragenlijst hebben ingevuld het aantal leerlingen in het primair onderwijs in oktober 2010 afzetten tegen de het aantal beschikbare lokalen, dan zien we dat de gemiddelde lokaalbezetting in 2010 voor de betreffende gemeenten met 21 leerlingen net iets lager ligt dan de gemiddelde groeps grootte van de oktober peiling van 2006. De gemiddelde lokaalbezetting varieert tussen de 18 en de 24 leerlingen.

Op grond van dit beeld zijn er per saldo geen aanwijzingen dat het lagere netto uitgavniveau ten opzichte van de ijkpunt scores samenhangt met toenemende groeps groottes.

4.2.7 Werking verdeelmaatstaven

bijstellen ijkpuntformule

De afwijking ten opzichte van het ijkpunt doet zich vooral voor bij grotere gemeenten waar relatief meer scholen (en so-scholen) voorkomen. Het beeld dat de ijkpunt formule voor VO afwijkt spoot met de bevinding van een ruime ingroeiregeling.

Dit betekent dat wordt aanbevolen om het ijkpunt in verdeeltechnisch opzicht aan te passen aan de meest recente inzichten ten aanzien van de uitgaven patronen van gemeenten. Daarbij dient dan ook een heroverweging van het ingroeitraject plaats te vinden.

aandachtspunt gemeentegrensoverschrijdend leerlingenverkeer in basisonderwijs

Tijdens het onderzoek is aandacht gevraagd voor de problematiek van (gemeente-)grensoverschrijdend leerlingenverkeer in het basisonderwijs.

In het verleden is er bewust voor gekozen om:

- wel te werken met de maatstaven leerlingen so en vo, omdat hier de kosten verschillen tussen gemeenten met en zonder so en vo dermate groot zijn, dat het verdelen van middelen met een globalere maatsaf jongeren onvoldoende de kosten verschillen tussen gemeenten met en zonder so en vo weergeven;
- niet te werken met de verdeelmaatstaf bo, omdat alle gemeenten in principe hun eigen leerlingen in het basisonderwijs dienen te voorzien van onderwijshuisvesting en er derhalve minder behoefte verschillen

zijn tussen gemeenten wanneer een globalere maatstaf jongeren (aangevuld met andere kenmerken vanuit de bevolkingsopbouw¹⁸ en fysieke structuur¹⁹) wordt gebruikt.

Deze werkwijze weerspiegelt de afweging die binnen het algemene verdeelstelsel wordt gemaakt tussen kostenoriëntatie en globaliteit van het verdeelstelsel. In algemene zin wordt gestreefd naar een globaal, niet te gedetailleerde verdeling, maar waar dit tot duidelijke verstoringen van de kostenoriëntatie leidt, wordt op onderdelen toch gekozen voor een bepaalde verfijning, die tegelijk ook een bepaalde doelgebondenheid met zich kan brengen.

Deze keuzes in het verleden leiden ertoe dat er niet expliciet rekening wordt gehouden met (gemeente-) grensoverschrijdend gebruik van leerlingen in het basisonderwijs.

In de praktijk kunnen zich echter wel situaties voordoen van gemeentegrensoverschrijdend verkeer in het basisonderwijs.

Uit een globale verkenning blijkt dat relatief de laagste scores per leerling basisonderwijs worden aangetroffen bij gemeenten die méér leerlingen in het basisonderwijs zelf huisvesten dan er jongeren in de leeftijdsgroep tussen de 4 en 12 jaar wonen in die gemeente zelf. Het betreft vooral een beperkt aantal kleinere buurgemeenten dicht bij andere (grotere gemeenten) waarbij er jongeren uit de (grotere)buurgemeente naar de school gaat die in de registratie van de leerlingaantallen bij de kleinere gemeenten zijn opgenomen. Hier komen we aantallen leerlingen in het basisonderwijs tegen die kunnen oplopen tot 130% ten opzichte van het eigen aantal jongeren tussen de 4 en 12 jaar, terwijl gemiddeld in Nederland deze verhouding circa 87% bedraagt.

Achter dit verschijnsel schuilt de discussie/afweging over de spelregels ten aanzien van de werking van globaliteit/doelgebondenheid van verdeelmaatstaven.

Overwegingen in dit verband zijn:

- de extremere effecten betreffen een beperkt aantal (met name) buurgemeenten;
- de afweging ten aanzien van grensoverschrijdend gebruik verkeer van voorzieningen in buurgemeenten kan ook in breder perspectief worden geplaatst. Ook bij andere taakgebieden is er sprake van gebruik van inwoners uit buurgemeenten van voorzieningen in de andere gemeente (bijvoorbeeld in de sfeer van kunst en ontspanning, maar ook vanuit voorzieningen in de sfeer van brandweer of zorg). De vraag is dan of voor al dit soort elementen verfijningen nodig/mogelijk zijn;
- de vraag kan worden gesteld in hoeverre gemeenten zelf meebepalen hoe groot de capaciteit aan basisscholen in de eigen gemeente is die wordt aangeboden voor leerlingen uit de eigen bevoking cq die van de buurgemeente en in hoeverre ze daarover (of in breder verband) niet bepaalde aspecten in onderling overleg met de buurgemeente kunnen afstemmen.

Ten aanzien van grensoverschrijdend leerlingenverkeer met het buitenland zijn er binnen de steekproef geen bijzondere opvallende beelden aangetroffen. Grensgemeenten hebben per saldo zeer beperkt afwijkende totale aantallen leerlingen in het basisonderwijs ten opzichte van hun eigen aantal jongeren (van 4 t/m 12 jaar). Bij overige Nederlandse gemeenten is deze bandbreedte veel groter. Dit betekent dat er op grond van deze verkenning ook buiten de steekproef geen duidelijke signalen naar voren komen dat de verdeelsystematiek van het gemeentefonds (gebruik jongeren in plaats van leerlingen basisonderwijs) op dit punt zou moeten worden aangepast.

18. Minderheden, lage inkomens e.d.

19. Oppervlakte land en kernen (met name voor kleinere gemeenten met schaalproblemen en meerkernigheid).

4.3 Overige Educatie

4.3.1 Inleiding

Bij de nadere analyses voor het cluster Overige Educatie wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- een nadere beschrijving van de uitgavenpatronen op onderdelen van het subcluster en belangrijke kostenbepalende schakels daarbij (par.4.2.2);
- een vergelijking van de totale netto lasten met de ijkpuntscores voor een aantal typen gemeenten (par. 4.2.3).

4.3.2 Uitgavenonderdelen binnen Overige Educatie

Binnen de totale netto lasten van het subcluster Overige Educatie kan een onderscheid worden aangebracht naar een aantal onderdelen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de gemiddelde omvang van de netto lasten van deze onderdelen per inwonergroep alsmede naar een indeling van gemeenten met en zonder speciaal onderwijs en gemeenten met en zonder voortgezet onderwijs.

Tabel 7. Onderdelen binnen het taakgebied Overige Educatie. Gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

groepen gemeenten	leerlingen- vervoer	OAB/ overig vve	school- zwem- men	volwas- senene- ducatie	school- begelei- ding	brede school	overig educa- tie	totaal overige educa- tie
0-20.000 inwoners	22	1	1	1	4	1	17	48
20.000- 50.000 inwoners	18	1	1	0	2	1	21	44
50.000-100.000 inwoners	12	1	2	1	1	3	25	44
>100.000 inwoners	12	2	1	2	2	3	16	38
zonder so	21	1	2	0	3	1	16	44
met so	13	1	1	1	2	3	20	41
zonder vo	25	0	1	0	3	0	16	45
met vo	13	1	1	1	2	3	19	41

Achtereenvolgens worden deze onderdelen nader besproken. Bij het onderzoeken van de achtergronden van uitgavenverschillen is niet alleen gebruik gemaakt van financiële gegevens, maar is bij gemeenten ook achtergrondinformatie over het voorzieningenniveau opgevraagd.

leerlingenvervoer

Op basis van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer kunnen ouders voor hun kind leerlingenvervoer of een tegemoetkoming vervoerskosten aanvragen bij hun gemeente. Per schooltype gelden andere vervoersregelingen. Leerlingen kunnen onder voorwaarden gebruikmaken van speciaal vervoer, zoals een (taxi-)bus of aangepaste auto, om naar school te gaan. De uitgaven van gemeenten aan leerlingenvervoer

vormen de omvangrijkste uitgavenpost binnen het subcluster Overige Educatie. Ten aanzien van de achtergronden van uitgaven (verschillen) kunnen de volgende bevindingen worden geformuleerd.

De tabel laat zien dat er een duidelijk verband is tussen gemeentegrootte en de netto-uitgaven voor leerlingenvervoer. De uitgaven zijn het hoogst voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners en het laagst voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Dit hangt samen met het ruimere aanbod van scholen voor speciaal onderwijs en van scholen van verschillende denominatie in grotere gemeenten. Dit aanbod van voorzieningen maakt dat er minder leerlingen hoeven te worden vervoerd en dat leerlingen die in aanmerking komen voor een vergoeding voor leerlingenvervoer in de regel over kortere afstanden vervoerd hoeven te worden. Ook kleinere gemeenten in de nabijheid van een grotere gemeente hebben om dezelfde reden (een breed aanbod op korte afstand) lagere netto-uitgaven.

Uit nadere analyses blijkt ook dat gemeenten met meerkernen gemiddeld hogere lasten leerlingenvervoer hebben dan gemeenten met één kern. Ook lopen de netto lasten op naarmate de gemiddelde bebouwingdichtheid lager is.

relatie netto lasten leerlingenvervoer en intergemeentelijke samenwerking

Uit een nadere verdieping van het al dan niet intergemeentelijk samenwerken blijkt het volgende.

Samenwerken met andere gemeenten lijkt vooral voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners voordeel te kunnen opleveren. Uitgaven van de categorie gemeenten die samenwerken zijn lager dan die van gemeenten die dat niet doen. Boven 50.000 inwoners zijn de uitgaven tussen gemeenten die wel en niet samenwerken nagenoeg gelijk. Dit kan samenhangen met een bepaalde schaalgrootte.

Uit informatie van de gemeenten blijkt dat de samenwerking met name bestaat uit het gezamenlijk aanbesteden van taxivervoer. Ook combineren veel samenwerkende gemeenten routes, zodat het vervoer efficiënter ingericht kan worden.²⁰ Samenwerking lijkt dus kostenbesparend te kunnen werken. Als we uitgaan van de verschillen tussen wel en niet samenwerkende gemeenten gaat het indicatief voor leerlingenvervoer om circa 10 tot 15 procent van de kosten.

Gezien het feit dat gemeenten meer (zijn) gaan samenwerken kan dit een neerwaarts effect op de totale uitgavenvolumes bij leerlingenvervoer opleveren (cq hebben opgeleverd).

relatie uitgaven en invulling van de gemeentelijke regeling

Daarnaast zijn er verschillen tussen gemeenten in de invulling en de uitvoering van de eigen regeling. Gemeenten verschillen:

- in het aandeel leerlingen dat gebruik maakt van aangepast vervoer. Deze verschillen hangen samen met het aantal leerlingen dat naar speciaal onderwijs gaat, met het al dan niet ruimhartig aanbieden van aangepast vervoer (taxivervoer waar recht is op een ov-vergoeding bijvoorbeeld), eventueel vervoer van andere doelgroepen (zoals hoogbegaafden, e.d);
- in de mate waarin ze vasthouden aan hun verordening en daarop uitzonderingen maken (een strikte of soepele omgang met de eigen regeling);
- in de regels die ze in hun verordening leerlingenvervoer stellen (ten aanzien van een kilometergrens, een leeftijdsgrens, een eigenbijdrage van ouders);
- in de uitvoering van het aangepast vervoer (centrale opstapplaatsen, routes, etc.).

Dergelijke ververschillen in verordeningen en in de invulling en de uitvoering van de regelingen voor leerlingenvervoer functioneren ook als kostenbepalende elementen en kunnen al snel een verschil in uitgaven opleveren van 10 tot 20 procent.

²⁰ Deze twee zaken verklaren mogelijk ook dat grotere gemeenten geen besparing uit samenwerking halen: zij hebben van zichzelf al voldoende volume voor een gunstige uitkomst van het aanbesteden. Ook hebben zij vaker scholen voor speciaal onderwijs binnen de eigen gemeentegrenzen, zodat routes combineren weinig winst oplevert.

onderwijsachterstandenbeleid / Voor- en Vroegschoolse Educatie (OAB/vve)

De gemiddelde netto-uitgaven voor onderwijsachterstandenbeleid/vve lagen in 2010 op ongeveer 1 euro per inwoner voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. In de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) waren de netto-uitgaven iets hoger en kwamen ze gemiddeld uit op 2 euro per inwoner.

Uit de uitgavenanalyse blijkt dat gemeenten de lasten vooral financieren met de extra middelen die ze ontvangen uit de specifieke geldstroom OAB. Voor de grote gemeenten, die bruto veel meer besteden dan kleinere gemeenten, betreft het substantiële bedragen uit de DU in 2010.

De financiering voor OAB vervalt niet, maar gaat vanaf 2011 verder via een specifieke uitkering, gebaseerd op de gewichtenregeling basisonderwijs.

schoolzwemmen

Met schoolzwemmen is een beperkt bedrag per inwoner gemoeid. Gemiddeld gaat het om circa 1 euro per inwoner.

Gemeenten maken eigen beleidskeuzes met betrekking tot het al dan niet subsidiëren van schoolzwemmen. Bijna de helft van de onderzochte gemeenten subsidieert schoolzwemmen, maar de uitgaven per inwoner lopen uiteen van minder dan een euro per inwoner tot meer dan vijf euro per inwoner.

De gemeenten verschillen sterk in de aard van hun regelingen.

- Er zijn gemeenten die een keuze maken voor een vangnetregeling: kinderen in het basisonderwijs die op een vastgesteld moment geen zwemdiploma hebben kunnen dat behalen met steun van de gemeente. Er zijn binnen een vangnetregeling nog verschillen in de gehanteerde leeftijdsgrens (vanaf groep 4 of vanaf groep 6), in de omvang van de vergoeding (helft van de kosten vs totale kosten) in (de omvang van) een eventuele eigen bijdrage;
- Er zijn gemeenten die schoolzwemmen bekostigen als onderdeel van het reguliere onderwijsaanbod. Tussen gemeenten verschilt het of alleen basisonderwijs deelneemt, of ook speciaal (basis)onderwijs. De keuze voor deelname ligt veelal bij de school; scholen zijn niet verplicht deel te nemen. Ook is er variatie tussen gemeenten in het aantal en welke klassen er deelnemen.
- Er zijn gemeenten die ook het vervoer van leerlingen van en naar het zwembad bekostigen. Dat vervoer betreft dan met name jongere kinderen.

schoolbegeleiding

De netto-uitgaven voor schoolbegeleiding fluctueren en komen in de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners uit op gemiddeld 1 à 2 euro per inwoner. In de kleinste gemeenten komen ze, met gemiddeld 4 euro per inwoner, wat hoger uit. Overigens is reeds opgemerkt dat deze post niet altijd afzonderlijk uit de administraties van gemeenten gehaald kon worden (een deel kan derhalve nog in het onderdeel 'overig' verscholen zitten).

Sinds 1 augustus 2006 is er sprake van vraagfinanciering schoolbegeleiding.²¹ Het budget voor schoolbegeleiding wordt sindsdien aan de scholen uitgekeerd en niet meer aan de gemeenten. De verplichting van gemeenten om een schoolbegeleidingsdienst in stand te houden is met de gewijzigde regeling vervallen. Gemeenten kunnen sindsdien wel een eigen beleidsafweging maken of ze middelen blijven inzetten voor schoolbegeleiding. Ze kunnen dat op twee manieren doen:

- in de vorm van subsidie (bijvoorbeeld in de vorm van budgetsubsidieering, meerjarige subsidieverstrekkingen in het kader van algemeen onderwijsbeleid);
- door het inkopen van schoolbegeleiding op de markt.

²¹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. 2006, 297:Wet van 1 juni 2006, houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de vraagfinanciering voor schoolbegeleiding en de bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen.

Gemeenten en scholen delen een gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de educatieve infrastructuur en kunnen het lokaal onderwijsbeleid vorm geven via de lokale educatieve agenda. Vanuit die verantwoordelijkheid hebben veel gemeenten na 2006 regelingen in het leven geroepen waarbij een beroep kan worden gedaan op subsidie voor schoolbegeleiding. In de uitgavenanalyse zien we dan ook nog relatief veel gemeenten die in de jaren tussen 2008 en 2010 een min of meer vast bedrag aan schoolbegeleiding uitgeven. We zien echter ook steekproefgemeenten die duidelijk minder geld zijn gaan uitgeven of de subsidie helemaal hebben afgebouwd en inmiddels geen geld meer aan schoolbegeleiding besteden. Een korte verkenning wijst uit dat er begin 2011 overigens meer gemeenten zijn die in het kader van bezuinigingsplannen de mogelijkheden onderzoeken om de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage voor schoolbegeleiding te schrappen of anders in te zetten (bijvoorbeeld in het kader van afspraken in de Lokale Educatieve Agenda (LEA)). In de discussie daarover spelen argumenten onderwijskwaliteit en onderwijsinfrastructuur een rol.

De inzet van gelden voor schoolbegeleiding is dus afhankelijk van de beleidskeuzes die de gemeenten zelf maken. De omvang van de uitgaven voor schoolbegeleiding wordt bepaald door keuzes van de gemeente ten aanzien van de gewenste begeleidingsstructuur en door de afspraken die daarover met de schoolbesturen worden gemaakt.

brede school

Gegeven de eigen beleidsvrijheid van gemeenten bij het treffen van voorzieningen voor de brede school zijn de uitgaven alleen dan gecodeerd als ze expliciet en herkenbaar in de grootboeken onder een van de functies onder hoofdfunctie 4 (onderwijs) waren opgenomen. We zijn er dan vanuit gegaan dat het expliciet uitgaven voor de brede school betrof. Als ze niet als dusdanig konden worden herkend zijn er geen nadere hercoderingen doorgevoerd.

Grotere gemeenten investeren voornamelijk meer in brede scholen dan kleinere gemeenten. Gemiddeld liggen de uitgaven in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hoger dan in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (respectievelijk 3 euro en 1 euro per inwoner).

volwasseneneducatie

Vanaf 2010 komen de middelen voor volwasseneneducatie uit het participatiebudget. Het participatiebudget bevat dus ook een deel voor volwasseneneducatie. De gemeenten maken eigen keuzes voor het aantal en de problematiek van de personen aan wie opleidingen educatie worden aangeboden, waarbij er ook een bepaalde relatie mogelijk is met het cluster Werk en Inkomen. Ook maken ze eigen keuzes ten aanzien van de opleidingstrajecten die worden gesubsidieerd (Nederlands als tweede taal, maatschappelijke oriëntatie, enzovoort). Die keuzes bepalen de verschillen in uitgaven.

De uitgaven voor volwasseneneducatie zijn gecodeerd als ze expliciet en herkenbaar in de grootboeken waren opgenomen. Ook hier kan het voorkomen dat ze in bepaalde gevallen niet als zodanig konden worden afgezonderd (dan zit er nog een beperkt bedrag in de categorie overig). Gemiddeld liggen de uitgaven in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners iets hoger dan in die met minder dan 100.000 inwoners (respectievelijk 2 euro en 1 euro per inwoner). Die hogere uitgaven hangen samen met de grotere omvang van de doelgroepen van het participatiebudget in de grotere steden. Per saldo besteden gemeenten derhalve naast de middelen uit het participatiebudget een beperkt bedrag uit de algemene middelen aan volwasseneneducatie.

overige educatie

De netto lasten van gemeenten aan overige educatie liggen gemiddeld voor de kleinste en grote gemeenten onder de 20 euro per inwoner en voor de gemeenten tussen de 20.000 en 100.000 inwoners daarboven.

Het betreft een verzameling van lasten en baten aan overige uitgaven aan basis, speciaal en voortgezet onderwijs, de afdeling onderwijs, de leerplicht/rmc's, overige niet herkenbaar aan onderdelen toe te delen netto lasten alsmede een aantal overige activiteiten van gemeenten op functie 480, zoals schoolwerktuinen,

verkeerseducatie, extra inzet combinatiefuncties e.d. De afdeling onderwijs biedt daarbij ondersteuning aan zowel de activiteiten op het terrein van overige educatie als aan onderwijshuisvesting.

Opvallend aan deze kolom is dat de grootste gemeenten relatief lagere netto lasten kennen. Dit kan ook samenhangen met het feit dat deze gemeenten een aantal specifieke geldstromen ontvangen, onder meer uit DU's. Naast middelen voor combinatiefuncties (die ook aan minder grote gemeenten worden toegekend) gaat het vooral om middelen in de sfeer van jeugd (voorheen vroegtijdig schoolverlaten). De middelen voor VSV komen we bij verschillende deelproducten tegen, waaronder ook de leerplicht.

Bij de kleinste gemeenten wordt regelmatig voor allerlei overige zaken samengewerkt. Dit element, maar ook het feit dat deze gemeenten geen so of vo scholen hebben kan verklaren waarom de lasten van overige educatie bij deze groepen gemeenten wat lager dan gemiddeld is.

Het verschil tussen gemeenten met en zonder so en vo is overigens beperkt te noemen. Dit kan ook samenhangen met het feit dat ook gemeenten zonder dergelijke scholen wel allerlei activiteiten moeten ontplooiën voor het basisonderwijs en leerlingenvervoer en minder middelen uit specifieke geldstromen/DU's ontvangen.

4.3.3 Vergelijking netto lasten met ijkpunt Overige Educatie

Voor het taakgebied Overige Educatie is in onderstaande tabel een vergelijking tussen de totale netto uitgaven en de ijkpuntcores voor een aantal groepen gemeenten gemaakt. De indeling in groepen gemeenten is vergelijkbaar aan die bij onderwijshuisvesting.

Tabel 8. Taakgebied Overige Educatie: gemiddelde ijkpuntcore en gemiddelde feitelijke netto uitgaven steekproefgemeenten (begrotingen 2010), alsmede het verschil tussen ijkpunt en de netto lasten (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>huidige ijkpuntcore Overige Educatie</i>	<i>feitelijke netto lasten Overige Educatie</i>	<i>verschil ijkpunt en feitelijke netto lasten Overige Educatie</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	55	48	7
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	58	44	14
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	65	44	20
<i>>100.000 inwoners</i>	63	38	25
<i>zonder so</i>	54	44	9
<i>met so</i>	63	41	22
<i>zonder vo</i>	52	45	7
<i>met vo</i>	62	41	21
<i>krimpgemeenten</i>	55	36	19

toelichting tabel

Uit de tabel wordt duidelijk dat:

- in alle groepen gemeenten de netto lasten onder het niveau van het ijkpunt liggen. In algemene zin kan deze afwijking te maken hebben met de volgende tegengestelde beweging in de afgelopen periode:
 - enerzijds het beeld van toenemende accessen uit het gemeentefonds, waardoor de gemeenten meer te besteden hebben voor overige Educatie (omvang ijkpunt neemt toe);
 - anderzijds het gegeven dat gemeenten op het terrein van overige educatie op onderdelen juist relatief minder zijn gaan/cq. gaan besteden. Dit is onder meer zichtbaar in onderdelen als schoolzwemmen

en schoolbegeleiding, waarin steeds meer gemeenten afwegen om minder of geen activiteiten meer te ontplooiën;

- daarbij valt op dat met name grotere gemeenten, waar zich ook meer voortgezet en speciaal onderwijs afspeelt en er relatief meer aandachtsgroepen van beleid zijn, juist meer overhouden ten opzichte van het ijkpunt. Mede tegen de achtergrond van het beeld dat gemeenten extra middelen uit specifieke geldstromen of DU's (OAB, VSV, participatiebudget) inzetten voor aandachtsgroepen van beleid, blijkt ook uit de uitgavenpatronen van de diverse onderdelen in tabel 7 dat er slechts in beperkte mate extra uitgaven zijn in grotere gemeenten dan in kleinere gemeenten op deze onderdelen. Relatief sterker klinkt het patroon van leerlingenvervoer door in het totaal. Daarbij hebben juist kleinere gemeenten met weinig of geen so/vo scholen en minder aandachtsgroepen meer middelen nodig om de leerlingen te vervoeren.

Uit de tabel blijkt derhalve zowel dat:

- het volume van de ijkpuntscore duidelijk hoger ligt dan de gemiddelde feitelijke netto lasten van gemeenten;
- de verdeling ook duidelijk afwijkt naar type gemeenten.

4.4 Totaal Educatie

In onderstaande tabel is het totaalbeeld voor het hele cluster Educatie weergegeven. De netto lasten van de steekproefgemeenten worden hier vergeleken met het totaal van de ijkpunten voor Educatie.

Tabel 9. Totale taakgebied Educatie: gemiddelde ijkpuntscore en gemiddelde feitelijke netto uitgaven steekproefgemeenten (begrotingen 2010), alsmede het verschil tussen ijkpunt en de netto lasten (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>huidige ijkpuntscore Educatie</i>	<i>feitelijke netto lasten Educatie</i>	<i>verschil ijkpunt en feitelijke netto lasten Educatie</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	129	116	12
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	144	121	22
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	182	150	32
<i>>100.000 inwoners</i>	167	133	34
<i>zonder so</i>	119	107	12
<i>met so</i>	168	136	32
<i>zonder vo</i>	105	97	8
<i>met vo</i>	164	134	30
<i>krimpgemeenten</i>	141	111	30

In totaal wijken ook voor het gehele cluster Educatie zowel volume als verdeling van de netto lasten duidelijk af van de ijkpuntcores, het sterkst voor grotere gemeenten cq gemeenten met vo en so scholen.

Voor de groep krimpgemeenten is er eveneens sprake van een duidelijk lager netto lastenniveau ten opzichte van het ijkpunt.

5 Belangrijkste bevindingen eerste fase Educatie

5.1 Volume

Voor zowel het subcluster Onderwijshuisvesting als Overige Educatie is geconstateerd dat de feitelijke netto lasten duidelijk onder het niveau van de ijkpuntscores liggen.

Per onderdeel zijn de bevindingen ten aanzien van de achtergronden van het achtergebleven niveau van de uitgaven als volgt:

onderwijshuisvesting

- relevantie ontwikkeling reële accres.
Sinds de laatste herijking in 2002 is er sprake van een relatief sterk opgelopen uitkering uit het gemeentefonds, terwijl een belangrijk deel van de lasten relatief vast ligt in kapitaallasten uit het verleden. De reële bestedingsruimte (boven de algemene nominale ontwikkelingen) is in deze periode circa 7% à 8% toegenomen, waardoor de inkomsten van gemeenten uit het gemeentefonds harder zijn gestegen dan de feitelijke lasten;
- een relatief ruime ingroeieregeling voor ‘verborgen’ kapitaallasten OHV voortgezet onderwijs.
Vanwege de overgang in 1997 van de oude financieringswijze van het rijk in het voortgezet onderwijs (a fonds perdu financiering nieuwe scholen) naar de situatie van decentralisatie waarin gemeenten voor de onderwijshuisvesting verantwoordelijk zijn, zijn/worden er extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. Deze regeling is gebaseerd op een periode van 20 jaar, terwijl in de praktijk gemeenten schoolgebouwen afschrijven in 40 jaar. Dit betekent dat er in korte tijd relatief veel middelen zijn toegevoegd waarmee gemeenten de vervanging van hun oude schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs kunnen financieren. Uitgaande van een periode van 40 jaar voor de vervanging van de bestaande voorraad van voor 1997, gaat het in 2010 om een bedrag van meerdere tientallen miljoenen euro's extra in de voeding van het gemeentefonds, waartegenover nog geen feitelijke lasten van gemeenten staan (deze komen pas in de toekomst);
- de marktrente is relatief laag, waardoor gemeenten mogelijk wat lagere rentelasten kennen dan in het verleden. Overigens wordt dit effect gemitigeerd doordat gemeenten gemiddeld met een hogere interne omslagrente (circa 4,5% in 2010) werken dan het niveau van de marktrente. Aandachtspunt is in hoeverre er wordt verwacht dat de rente op de kapitaalmarkt structureel weer gaat toenemen in de komende periode;
- er is geen relatie gevonden met achtergebleven bouwtechnische kwaliteit/onderhoudstoestand van schoolgebouwen (de ‘buitenkant’).
Dit blijkt zowel uit afzonderlijk een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW waarin de feitelijke kwaliteitstoestand van schoolgebouwen in een aantal steekproefgemeenten is onderzocht²², alsook uit een eigen inventarisatie in dit POR-onderzoek onder gemeenten waaruit niet blijkt dat er sprake is van achterstallig onderhoud dat een lager netto lasten niveau kan verklaren. Voorzover gemeenten aangeven dat er sprake is van achterstallig onderhoud gaat dit vooral om rationeel gedrag om tijdelijk geen onderhoud te plegen aan gebouwen die op korte termijn toch aan vervanging/renovatie toe zijn;
- leegstand en groeps grootte.

²² Hans Bos. Staat van onderhoud schoolgebouwen In 12 gemeenten. PRC, 2011)

De relatief lage netto lastenniveaus ten opzichte van het ijkpunt kunnen ook niet worden gerelateerd aan een erg laag niveau van leegstand of een hoge(re) (cq. toenemende) gemiddelde klassengrootte.

overige educatie

- ook hier is er sprake van een relatief ruim accres, waardoor de reële bestedingsruimte van gemeente vanuit het gemeentefonds is toegenomen;
- hier staat tegenover dat er in de feitelijke uitgaven juist een aantal factoren zijn die minder tot extra netto lasten (of juist een beperking daarvan) leiden. Naast het afnemen van een aantal taken/voorzieningen, bijvoorbeeld in de sfeer van schoolzwemmen of schoolbegeleidingsdiensten, kan dit ook samenhangen met toenemende intergemeentelijke samenwerking (o.a. bij kleinere gemeenten, zowel bij ambtelijke aansturing vanuit samenwerkingsverbanden, als in de sfeer van leerplicht/rmc en leerlingenvervoer). Ook kan (vooral bij grotere gemeenten) worden gewezen op het beschikbaar zijn van bepaalde extra specifieke middelen (o.a. DU's voor onderwijsachterstandenbeleid, voortijdig schoolverlaten, combinatiefuncties en specifieke middelen voor volwasseneneducatie vanuit het participatiebudget). Gemeenten zetten naast deze middelen in beperkte mate eigen middelen in voor bepaalde onderdelen.

5.2 Verdeling

onderwijshuisvesting

Er zijn duidelijke aanknopingspunten dat de verdeling dient te worden heroverwogen. Vooral voor gemeenten met (veel) voortgezet onderwijs (en speciaal onderwijs) liggen de netto lasten duidelijk verder onder de ijkpuntscore van het gemeentefonds dan voor gemeenten zonder dit type onderwijs. Dit hangt mede samen met de bevindingen over de ingroeiregeling voor extra middelen voor voortgezet onderwijs bij het volume.

Daarnaast is er een afweging nodig ten aanzien van de vraag in hoeverre er in de verdeelmaatstaven rekening dient te worden gehouden met gemeentegrensoverschrijdend leerlingen gebruik van basisonderwijs via de introductie van een maatstaf leerlingen basisonderwijs. De globaliteit (en de mogelijke precedentwerking voor andere clusters met grensoverschrijdend gebruik van voorzieningen) dient te worden afgewogen tegen de kostenoriëntatie. Daarbij speelt ook een rol dat het om een beperkt aantal gemeenten gaat waar het grensoverschrijdend gebruik een duidelijk afwijkend patroon heeft en deze gemeenten (eventueel in overleg met de buurgemeenten) zelf mogelijk ook een rol (kunnen) spelen bij het beschikbaar stellen van schoolcapaciteit voor leerlingen in het basisonderwijs.

overige educatie

Ook voor dit subcluster is de afwijking tussen netto lasten en ijkpuntformule tussen groepen gemeenten verschillend, waardoor een herijking van de verdeling dient te worden overwogen.

Daarbij valt op dat met name grotere gemeenten, waar zich ook meer voortgezet en speciaal onderwijs afspeelt en er relatief meer aandachtsgroepen van beleid zijn, juist meer overhouden ten opzichte van het ijkpunt. Mede tegen de achtergrond van het beeld dat gemeenten extra middelen uit specifieke geldstromen of DU's (OAB, VSV, RMC's, participatiebudget) inzetten voor aandachtsgroepen van beleid, blijkt ook uit de uitgavenpatronen van de diverse onderdelen binnen dit subcluster er slechts in beperkte mate extra uitgaven zijn in grotere gemeenten dan in kleinere gemeenten op deze onderdelen. Relatief sterker klinkt het patroon van leerlingenvervoer door in het totaal. Daarbij hebben juist kleinere gemeenten met weinig of geen so/vo scholen en minder aandachtsgroepen meer middelen nodig om de leerlingen te vervoeren.

Voorzover de middelen voor combinatiefuncties structureel zijn, dienen deze nog in de ijkpuntformule te worden verwerkt.

5.3 Clusterindeling

Aandachtspunt voor het onderhoud van het verdeelstelsel is dat de boeking van gemeenten tussen de subclusters onderwijshuisvesting en overige educatie in toenemende mate door elkaar loopt. Met name worden lasten aan onderwijshuisvesting aangetroffen op functie 480.

Voorts verdient het gebruik van DU's en SU's de aandacht die over meerdere clusters ingezet kunnen worden. De DU 'combinatiefuncties' is bijvoorbeeld voor drie clusters relevant en de boeking van lasten en baten van bredere DU's (zoals vanuit het participatiebudget) vindt op uiteenlopende functies plaats.