

Eindrapport

Onderzoek naar beleidseffecten huisvesting primair en voortgezet onderwijs



ICS Adviseurs
Admiraliteitskade 50
Rotterdam
Postbus 4433
3006 AK Rotterdam

Tel: (010) 2721500
Fax: (010) 2721150
www.deloitte.nl

**Deloitte
& Touche**

Onderzoek naar beleidseffecten huisvesting primair en voorgezet onderwijs

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Samenstelling: drs. P.G.M. van der Loos
K. Vervaart
Datum : 15 oktober 2003
Referentienr. : 101159503/030912Kv01

**Deloitte
Touche
Tohmatsu**

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
2 Opdrachtdefinitie	9
2.1 Opdrachtdefinitie	9
2.2 Centrale vragen en conceptueel model	9
2.3 Steekproef en respons	10
3 Onderwijshuisvesting: de programmajaren 2000 – 2002	12
3.1 De deelnemende gemeenten	12
3.2 De programma's 2000 tot en met 2002	14
3.3 De relatie aanvragen en instellingen per gemeente	17
3.4 Het gebruik van de normering	18
3.5 Bevindingen ten aanzien van de ruimtelijke normering	19
3.6 Bevindingen ten aanzien van het gebruik van de financiële normering	21
3.7 Conclusies	22
4 De invoering van de verruiming van de normering	24
4.1 Invoering van de verruiming primair onderwijs	25
4.2 Voorlopig standpunt invoering van de verruiming voortgezet onderwijs	26
4.3 Naar een typologie	26
4.4 Beleidsmatige invoering	27
4.5 De school: niet alleen onderwijs als functie	30
4.6 Conclusies	31

Samenvatting

Algemeen

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is er in periode januari tot juni 2003 onderzoek verricht naar de mogelijke beleidseffecten van de invoering van de verruiming van de normering voor onderwijskundige vernieuwingen.

De afgelopen jaren is een aantal majeure onderwijsinhoudelijke veranderingen doorgevoerd in het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast hebben informatie- en communicatietoepassingen intrede gedaan in het onderwijsproces. Tevens is er sprake van een veranderende rol van het personeel in het onderwijs, met onder andere als gevolg de behoefte aan werkplekken voor docenten.

De VNG heeft bovenstaande veranderingen vertaald naar een aanpassing van de ruimtelijke normering voor het primair en voortgezet onderwijs. De VNG heeft een wijzigingsvoorstel voor de ruimtelijke normering voor het primair onderwijs laten verschijnen met als beoogde invoering 1 januari 2003. Voor het voortgezet onderwijs heeft de VNG deze zomer een voorstel tot wijziging van de ruimtelijke normering gedaan.

Ten behoeve van bovenstaande veranderingen heeft het Kabinet besloten structureel een extra bedrag van ruim € 113 miljoen beschikbaar te stellen. Ongeveer € 45 miljoen van dit bedrag bestaat uit een verhoging van de storting in het gemeentefonds. Daarnaast dragen de gemeenten (oplopend in 5 tranches) vanaf 2006 jaarlijks € 68 miljoen structureel bij uit het zogeheten accres.

Vraagstelling

De centrale vragen met betrekking tot programmameting zijn:

1. Wat is de omvang van de bestedingen ten behoeve van onderwijshuisvesting in de programmajaren 2000, 2001 en 2002?
2. Wat is de omvang van de specifieke categorieën die kunnen bijdragen tot onderwijskundige vernieuwingen?
3. Hoe zijn gemeenten in de periode 2000 – 2002 omgegaan met de bepaling van de omvang en het budgetbedrag van een voorziening?

Achtergrondgedachte bij deze vraagstelling is dat de verruiming van de normering niet – als argument alleen – leidt tot investeringen in de onderwijsgebouwen, maar dat de verruiming van de normering wordt verwerkt in de huisvestingsactiviteiten (uitbreiding, nieuwbouw en vervangende nieuwbouw). Het is dus essentieel om het volume van de genoemde investeringen te kennen. Vervolgens is bij de wijze van toekenning van een huisvestingsvoorziening van belang of de gemeente bij vaststelling van de omvang van de voorziening de ruimtelijke normering toepast.

Naast bovenstaand kwantitatief dossieronderzoek, op basis van een representatieve steekproef, zijn verdiepende interviews gehouden met de betreffende gemeenten. Dit kwalitatieve deel van het onderzoek heeft tot doel inzicht te verkrijgen in de wijze waarop gemeenten omgaan met de invoering van de normering op grond van onderwijskundige vernieuwingen. De centrale vragen hierbij zijn:

4. Hebben gemeenten geanticipeerd op de verruiming van de normering?
5. Nemen de gemeenten de voorgestelde wijzigingen in de verordening over?
6. Welk beleid voeren gemeenten om (samen met de schoolbesturen) te komen tot effectuering van de verruiming van de normering op instellingsniveau?

Uitkomsten

Het onderzoek leidt tot de volgende uitkomsten:

1. De uitgaven van de programma's (i.e. nieuw aangegane verplichtingen) van de drie opeenvolgende jaren 2000, 2001 en 2002 laten de volgende niveaus zien: € 166 miljoen, € 192 miljoen en € 235 miljoen (in totaal € 593 miljoen). De totale uitgaven van gemeenten bestaan uit uitgaven van de programma's én bestaande kapitaallasten. Een vertaling naar de uitgaven van alle Nederlandse gemeenten levert de volgende verwachtingswaarden op voor de jaren 2000 tot en met 2002: € 595 miljoen, € 688 miljoen en € 842 miljoen. Tevens valt op dat de uitgaven in de periode van drie jaar groeien (jaar 2000 als index op 100, jaar 2001 index 115 en jaar 2002 index 141).

uitgaven	2000	2001	2002	totaal
steekproefgemeenten	166 mln.	192 mln.	235 mln.	593 mln.
verwachtingswaarde NL	595 mln.	688 mln.	842 mln.	2.125 mln.

Besteding onderwijshuisvesting

2. Het totaal van € 593 miljoen zijn uitgaven ten behoeve van het primair en voortgezet onderwijs en de regionale expertise centra's (REC's). De uitgaven hebben betrekking op alle door de gemeente aangegane (nieuwe) verplichtingen.

- € 167 miljoen uitbreiding van de gebouwcapaciteit als gevolg van de groei van het leerlingaantal;
- € 152 miljoen vervanging van bestaande gebouwen op grond van veroudering van het gebouwenbestand;
- € 34 miljoen voor aanpassingen van bestaande gebouwen ter verbetering van de functionele kwaliteit van onderwijsgebouwen.

De conclusie is dat zestig procent van de uitgaven in de periode 2000 tot en met 2002 betrekking heeft op de huisvestingsactiviteiten nieuwbouw, uitbreiding en aanpassing. Deze huisvestingsactiviteiten zijn de 'draggers' bij invoering van de verruiming van de ruimtelijke normering en daarmee

ook het vehikel waarlangs nieuwe onderwijskundige inzichten – gebouwend – worden vertaald. Tevens is vastgesteld dat in de periode 2000 tot en met 2002, (een beperkt aantal) gemeenten hebben geanticipeerd op de onderwijskundige vernieuwing. In diverse beschikkingen is een ruimere ruimtelijke normering toegepast om inhoud te geven aan de gewenste onderwijsinhoudelijke vernieuwing.

uitgaven	2000	2001	2002	totaal
Uitbreiding	48.659.240	61.337.361	56.650.807	166.647.408
Vervangende (nieuw)bouw	36.965.576	39.003.102	75.658.300	151.626.978
aanpassing	14.652.200	10.331.385	9.218.384	34.201.969
Totaal	€ 100 mln.	€ 111 mln.	€ 142 mln.	€ 352 mln.

Besteding steekproefgemeenten ten behoeve van capaciteit

3. De normering, zoals die is vastgelegd in de gemeentelijke verordening onderwijshuisvesting, geldt als basis voor de vaststelling van de huisvestingsvoorzieningen 'uitbreiding' en 'vervangende nieuwbouw'. Voor de bepaling van de omvang in oppervlak van het onderwijsgebouw bij uitbreiding en vervanging gebruiken alle gemeenten de ruimtelijke normering. Bij de bepaling van het bijbehorende budget geldt de financiële normering als richtsnoer voor de vaststelling van de omvang van het budget. Bij de vaststelling van het budget wordt door de gemeente tevens rekening gehouden met bijzondere omstandigheden.

De conclusie met betrekking tot de onderzoeksvraag is dat de verruiming van de normering op grond van onderwijskundige ontwikkeling, op basis van de 'normrouwheid' bij toekenningen in de periode 2000 tot en met 2002, een goede indicatie geeft dat de implementatie van de verruiming van de ruimtelijke normering zal leiden tot het beoogde beleidseffect; meer ruimte te creëren voor de vertaling van onderwijskundige vernieuwingen.

In navolgende tabel is inzichtelijk gemaakt welk deel van de instellingen in de programmajaren 2000 – 2002 een verbetering van de huis vesting hebben gerealiseerd.

gemeenten steekproef	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		
	instelling	inst. met aanvraag	%	instelling	inst. met aanvraag	%
< 50.000	252	63	25%	32	12	38%
50.000 - 100.000	115	46	40%	15	7	47%
> 100.000	941	341	36%	141	65	46%
<i>Totaal</i>	<i>1.308</i>	<i>450</i>	<i>34%</i>	<i>188</i>	<i>84</i>	<i>45%</i>
<i>Aanvragen</i>		<i>586</i>			<i>150</i>	

Instellingen die aanvraag ingediend hebben in periode '00 – '02

45% van de instellingen voor voortgezet onderwijs heeft in deze periode toestemming gekregen om het gebouw uit te breiden, nieuwbouw te plegen danwel inwendig aan te passen. Voor 55% kan gesteld worden dat er geen ingrepen ten behoeve van capaciteit en aanpassingen van gebouwen noodzakelijk is geweest.

Voor het primair onderwijs geldt dat eenderde van de instellingen de huisvesting heeft uitgebreid, vervangen of aangepast.

4. Van de 36 onderzochte gemeenten hebben drie gemeenten in de periode 2000 tot en met 2002 op eigen initiatief, in overleg met de schoolbesturen, reeds een verruiming van de normering op grond van onderwijskundige ontwikkelingen vastgelegd in de lokale verordening onderwijshuisvesting of hebben concrete huisvestingsactiviteiten vertaald naar extra ruimte. Voor één gemeente heeft dit geleid tot een volledige opwaardering van het gebouwenbestand voor het primair en voortgezet onderwijs in de vorm van concrete uitbreidingen (of aanpassingen van het gebouw in geval van overcapaciteit).

Daarnaast zijn er nog zeven gemeenten die de verruiming van de normering op grond van onderwijskundige ontwikkelingen gedeeltelijk hebben toegepast: per aanvraag, per onderwijssector of per onderwijskundige ontwikkeling.

5. De verruiming van de normering voor het primair onderwijs, zoals voorgesteld is door de VNG, wordt door 26 van de 36 gemeenten zonder meer overgenomen. Dertien gemeenten hebben dit gedaan met als ingangsdatum 1 januari 2003 en dertien gemeenten beogen de verruiming per 1 januari 2004 over te nemen. Drie gemeenten hebben aangegeven meer tijd nodig te hebben voor de implementatie. Van de zeven gemeenten, die niet overgaan tot aanpassing van de lokale verordening, is slechts bij één gemeente het voorstel tot verruiming niet overgenomen door de Raad in verband met de financiële consequenties.

De conclusie is gerechtvaardigd dat de verruiming van de normering op grond van onderwijskundige ontwikkelingen een juridische verankering zal vinden bij de meeste gemeenten in Nederland.

6. Met het door de gemeenten overnemen van de wijzigingsvoorstellen van de VNG voor de verruiming van de normering op grond van onderwijskundige vernieuwingen is er een formele basis gecreëerd ten behoeve van het realiseren van verbetering van het gebouwenbestand in de toekomst. De gemeenten hebben aangegeven het onderwerp van de verruiming een plek te hebben gegeven in het overleg met de schoolbesturen. De gemeenten en schoolbesturen staan een meerjarenperspectief onderwijshuisvesting voor. Ten aanzien van het onderhoud van de onderwijsgebouwen heeft het meerjaren onderhoudsplan een duidelijke positie. Voor huisvestingsvraagstukken van uitbreiding, aanpassing van bestaande gebouwen en vervanging van onderwijsgebouwen fungeert het integraal huisvestingsplan onderwijs als instrument.

De gemeenten hebben unaniem aangegeven dat de verruiming van de normering vanuit het meerjarenperspectief zal worden benaderd. Toekomstig geplande uitbreidingen en vervangingen van onderwijsgebouwen zullen als gevolg van de verruiming van de normering dan ook groter uitvallen. Hiermee wordt het beoogde beleidseffect van meer ruimte voor onderwijskundige ontwikkeling dan ook gerealiseerd.

1 Inleiding

Sinds 1997 ligt de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs bij de gemeenten. Deze verantwoordelijkheid is aldaar gesitueerd na een door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geïnitieerd decentralisatietraject. Door middel van een monitor worden de effecten van deze decentralisatieoperatie periodiek geëvalueerd. Enerzijds gaat het daarbij om ontwikkelingen in de inkomsten (i.e. de bijdragen aan de gemeenten uit hoofde van het gemeentefonds) en uitgaven voor onderwijshuisvesting en anderzijds over de wijze waarop de gemeenten, mede in overleg met de schoolbesturen, hun taak uitvoeren.

Op 29 mei 2002 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal een motie aanvaard waarin zij aangeeft dat de rijksoverheid een extra investeringsimpuls dient te creëren om de gebouwen kwalitatief en kwantitatief verder op niveau te brengen. Als onderdeel van deze impuls wordt ook een inspanning van de gemeenten verwacht. Motief voor deze impuls is dat de vernieuwingen in het onderwijs tot veranderingen in de huisvestelijke behoeften hebben geleid c.q. nog (verder) zullen leiden.

De volgende onderwijskundige vernieuwingen zijn van invloed op de ruimtebehoefte in schoolgebouwen:

- a. Het WSNS-beleid (Weer Samen Naar School): Het WSNS-beleid en de ontwikkelingen ten aanzien van de Leerling Gebonden Financiering (LGF) hebben geleid tot een toenemende vraag naar zorg op maat. Dit vereist het werken in kleine groepen of met individuele leerlingen. Een ruimer gebouw met meer kleine werkruimten maakt het mogelijk het onderwijsproces efficiënt en effectief in te richten.

- b. Invoering vmbo en 'Tweede Fase': In het vmbo vragen de invoering van de leerwegen en het praktijkonderwijs speciale aandacht. Voor het avo geldt dat het studiehuis centraal staat. Een ruimere opzet van het schoolgebouw biedt de mogelijkheden deze onderwijskundige vernieuwingen volledig tot hun recht te laten komen.
- c. ICT-ontwikkelingen: De integratie van ICT in het onderwijs blijft een belangrijk speerpunt. Scholen kiezen voor aparte computerlokalen of werkplekken met computers. Weer elders bestaan de lokalen al.
- d. Werkplekken docenten: Docenten hebben ruimte nodig om lessen voor te bereiden en overleg te voeren. Niet alle schoolgebouwen bieden daarvoor voldoende de mogelijkheid. Toekomstige aanpassingen moeten leiden tot de aanwezigheid van werkplekken voor docenten.

Het Kabinet heeft als onderdeel van de beoogde impuls besloten om een extra bedrag in te zetten ten behoeve van de benodigde c.q. gewenste huisvestingsverbeteringen. In totaal komt een bedrag van ruim € 113 miljoen structureel beschikbaar. Dit bedrag bestaat voor ongeveer € 45 miljoen uit een verhoging van de storting in het gemeentefonds. Daarnaast dragen de gemeenten (oplopend in 5 tranches) vanaf 2006 jaarlijks € 68 miljoen structureel bij uit het zogeheten accres. Van schoolbesturen en gemeenten wordt verwacht dat zij in gezamenlijk overleg de betreffende gelden aanwenden voor verbeteringen.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: Het rapport opent met een samenvatting met daarin een toelichting op het onderzoek en de belangrijkste conclusies.

In hoofdstuk 2 staat de onderzoeksaanpak centraal; de opdracht wordt toegelicht en de werkwijze en doelstellingen van het onderzoek worden uitgewerkt. Tevens wordt ingegaan op de steekproef en de respons.

Vervolgens geeft hoofdstuk 3 een overzicht van de huisvestingsbestedingen ten behoeve van het primair en voortgezet onderwijs in de programmajaren 2000 tot en met 2002. Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de invoeringsaspecten van de verruiming van de normering op grond van de onderwijskundige vernieuwingen.

Dit rapport is opgesteld door Deloitte & Touche ICS Adviseurs. Namens de opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie, bestaande uit de navolgende personen sturing gegeven aan dit project:

- de heer J.W. Damen (Ministerie OCenW)
- mevrouw T. Iannella (Ministerie OCenW)
- mevrouw S.L. van 't Hoogerhuijs (Ministerie van Financiën)
- de heer N. Hendriks (Ministerie BZK)
- de heer J. Kleinhesselink (VNG)

Vanuit Deloitte & Touche is onder leiding van de heer mr. A.G.F. de Klerk een multidisciplinair adviesteam bij de uitvoering van de opdracht betrokken, bestaande uit:

- de heer drs. P.G.M. van der Loos (uitvoerend projectleider)
- de heer K. Vervaart
- mevrouw ir. J.J.M. Peeters-Vergeer
- de heer drs. R. Kerkhoven

2 Opdrachtdefinitie

In dit hoofdstuk gaan wij in op de opdracht zoals deze is verstrekt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Vervolgens worden de centrale vragen van het onderzoek behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op de steekproef en de respons.

2.1 Opdrachtdefinitie

De onderzoeksvraag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) heeft betrekking op het uitvoeren van een empirisch onderzoek. In concreto gaat de onderzoeksvraag in op de vormgeving van een traject dat inzicht geeft in de huisvestingssituatie van het primair en voortgezet onderwijs per 1 januari 2002.

Dit betekent dat een zogenoemde 'nulmeting' wordt ontwikkeld, die zowel de capaciteit van de huisvesting (i.e. het aanbod), als de behoefte aan huisvesting (i.e. de vraag), in kaart brengt. Hierbij gaat het om de omvang van de huisvestingsvoorraad (oppervlakte van gebouwen en aantallen locaties) en de aard van de huisvestingsvoorzieningen. In ieder geval wenst het ministerie van OCenW inzicht in de huisvestingssituatie met betrekking tot voorzieningen die direct gerelateerd zijn aan voornoemde onderwijskundige vernieuwingen. In dat licht is gewezen op specifieke computerlokalen, kleinere ruimten voor bijvoorbeeld remedial teaching en docentwerkkamers.

Met de nulmeting wordt het mogelijk c.q. beoogd om periodiek de ontwikkelingen in het gebouwenbestand, zoals dat ten behoeve van ontwikkeling van de gebouwen in het primair en voortgezet onderwijs in gebruik is, te volgen. Op deze wijze is het mogelijk een beeld te

ontwikkelen bij de beleidseffecten van de impuls en daarmee diens effectiviteit.

2.2 Centrale vragen en conceptueel model

De invoering van de verruiming van de normering op grond van onderwijskundige vernieuwingen voor primair en voortgezet onderwijs heeft als beoogde ingangsdata respectievelijk 1 januari 2003 en 1 januari 2004. Overigens zijn de gemeenten niet verplicht gesteld om op de beoogde datum de lokale verordening aan te passen.

Bij het daadwerkelijk overnemen van de wijzigingsvoorstellen van de VNG door de betreffende gemeenten ontstaat het formele recht pas op de genoemde datum. In enge zin kan worden gesteld dat er vóór de formele juridische grondslag geen voorzieningen kunnen worden aangevraagd (door schoolbesturen) en toegekend (door gemeenten) op grond van de verruiming van de normering. Echter de feitelijke grondslag voor de verruiming van de normering hangt samen met inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen in het onderwijs die al jaren spelen.

Om vast te kunnen stellen of een verruiming van de normering effect zal resulteren, hebben we over de jaren 2000 tot en met 2002 onderzoek gepleegd naar de omvang van de onderwijsbestedingen. Voor het onderzoek hanteren we de urgentiecategorieën zoals die in de modelverordening zijn opgenomen

1. capaciteit,
2. onderhoud en aanpassingen,
3. wettelijke bepalingen en voorschriften en
4. nieuwe onderwijskundige inzichten.

Achtergrondgedachte hierbij is dat de verruiming van de normering niet als afzonderlijke voorziening zichtbaar wordt, maar zal meelifen bij de volgende huisvestingsvoorzieningen:

- categorie 1: Capaciteitsuitbreidingen als gevolg van de leerlingontwikkeling;
- categorie 1: Capaciteitsvervangende als gevolg van vervangende nieuwbouw;
- categorie 2: Capaciteitsvervangende en uitbreiding door in gebruikneming van een bestaand gebouw, waaronder aanpassingen;
- categorie 4: Voorzieningen op basis van nieuwe onderwijskundige inzichten.

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief georiënteerd gedeelte, dat zich richt op de programmajaren 2000 tot en met 2002. In het kwalitatieve deel van het onderzoek wordt ingegaan op de aanpassing van de verordening en de voorgenomen stappen om te komen tot een effectuering van de beoogde verruiming.

De centrale vragen van het kwantitatieve onderzoek zijn:

- Wat is de omvang van de bestedingen ten behoeve van onderwijshuisvesting?
- Wat is de omvang van de specifieke categorieën die kunnen bijdragen tot onderwijskundige vernieuwing?
- Hoe zijn de gemeenten in de periode 2000 tot en met 2002 omgegaan met de bepaling van de omvang van een voorziening (de toepassing van de ruimtelijke bijlage) en de bepaling van het budgetbedrag (de toepassing van de financiële bijlage)?

Het kwalitatieve deel van het onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten omgaan met de invoering van de verruiming van de normering op grond van de onderwijskundige vernieuwingen.

De centrale vragen in dit deel van het onderzoek zijn:

- Hebben de gemeenten geanticipeerd op de verruiming van de normering?
- Nemen de gemeenten de voorgestelde wijzigingen in de verordening over?
- Welk beleid voeren gemeenten om (samen met de schoolbesturen) te komen tot effectuering van de verruiming van de normering op instellingsniveau?

2.3 Steekproef en respons

Er is een steekproef getrokken uit de gemeenten van Nederland. In totaal zijn 47 gemeenten geselecteerd voor het onderzoek: drie van de vier grote gemeenten, tien gemeenten uit de grootteklasse 100.000 tot 250.000 inwoners, zes gemeenten uit de grootteklasse 50.000 tot 100.000 inwoners en 28 gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

We hebben moeten vaststellen dat er sprake is van een non-respons van elf gemeenten. Bij deze non-respons zijn de volgende opmerkingen te plaatsen:

- Twee gemeenten hebben wel de gevraagde informatie ingezonden, maar deze informatie bleek later niet bruikbaar.
- Eén gemeente heeft de informatie te laat ingezonden en kon niet meer in het onderzoek worden opgenomen.

- Acht gemeenten hebben te kennen gegeven om uiteenlopende redenen niet aan het onderzoek deel te nemen. De belangrijkste motieven om af te zien van participatie in het onderzoek zijn:
 - (1) te druk, geen tijd,
 - (2) de gemeente doet uit principe niet mee aan onverplichte onderzoeken en
 - (3) geen gehoor wegens vakantie, ziekte of vacature.

De gemeenten in de steekproef zijn zodanig getrokken, dat gemeenten een kans van trekking krijgen die evenredig is met het aantal inwoners. De steekproef van 47 gemeenten representeert een inwonersomvang van ruim 4.330.000 inwoners. De respons van 36 gemeenten kent een dekking van ruim 3.950.000 inwoners. In termen van inwoneraantal komt de respons uit op ruim 90 procent.

	steekproefgemeenten	inwonertal
< 50.000	19	517.024
50.000 – 100.000	4	298.902
> 100.000	13	3.137.681
Totaal	36	3.953.607

Verdeling steekproefgemeenten en inwoners

Voor het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek naar de toepassing van de ruimtelijke en financiële normering uit de verordening is vervolgens een bestand aangelegd op basis van de beschikbaar gestelde programma's. In dit bestand zijn alle toegekende beschikkingen die een relatie met de onderzoeksvraag hebben, vastgelegd. Dit bestand kent 716 beschikkingen met een totaal bestedingsbedrag van € 313 miljoen. Ter beoordeling van de vragen (1) hoe de gemeenten omgaan met de bepaling van de omvang (in groepsruimten en/of bruto vloeroppervlak); en (2) hoe het bijbehorende budget wordt vastgesteld, is voor zowel het

primair onderwijs als het voortgezet onderwijs een steekproef getrokken met ieder 100 beschikkingen. De steekproef heeft een voldoende mate van representativiteit om uitspraken te kunnen doen over de toepassing van de normering.

3 Onderwijshuisvesting: de programmajaren 2000 – 2002

In dit hoofdstuk worden de volgende centrale vragen van het onderzoek behandeld.

- Wat is de omvang van de bestedingen ten behoeve van onderwijshuisvesting van de gemeenten in de periode 2000 tot en met 2002?
- Wat is de omvang van de specifieke huisvestings categorieën die kunnen bijdragen tot onderwijskundige vernieuwing?
- Hoe zijn de gemeenten omgegaan met de bepaling van de omvang van een voorziening (de toepassing van de ruimtelijke normering) en de bepaling van het budgetbedrag (de toepassing van de financiële bijlage)?

3.1 De deelnemende gemeenten

In onderstaande tabellen wordt de relatie gelegd tussen het aantal instellingen en leerlingen van de deelnemende gemeenten ten opzichte van de landelijke situatie.

Gemeente < 50.000	inwoners	primair onderwijs		voortgezet onderwijs		
		instelling	leerling	vestiging	instelling	leerling
	24.500	9	2.159	2	2	1.193
	30.163	11	2.685	2	2	781
	29.018	25	2.783	2	2	1.359
	39.510	15	3.927	3	2	2.690
	42.390	15	4.085	2	2	2.215
	21.579	10	2.126	1	1	345
	22.625	13	2.074	1	1	502
	45.800	18	4.357	7	3	4.462
	11.029	8	969	1	1	257
	26.350	14	3.014	1	1	382
	35.860	18	4.196	4	4	3.994
	24.000	20	2.862	2	2	576
	31.450	25	3.116	2	2	624
	26.464	8	2.687	2	2	1.956
	45.416	16	4.149	2	2	1.604
	14.690	5	1.804	1	1	637
	6.730	1	665			
	19.600	12	1.937	1	1	1.135
	19.850	9	2.946	1	1	319
<i>Totaal</i>	<i>517.024</i>	<i>252</i>	<i>52.541</i>	<i>37</i>	<i>32</i>	<i>25.031</i>

Instellingen en inwoners deelnemende gemeenten < 50.000

Gemeente	inwoners	primair onderwijs		voortgezet onderwijs		
		instelling	leerling	vestiging	instelling	leerling
50.000 - 100.000						
	92.992	31	8.530	9	5	7.728
	71.300	26	6.500	7	4	6.132
	80.910	28	7.540	5	3	5.116
	53.700	30	5.276	5	3	4.728
<i>Totaal</i>	<i>298.902</i>	<i>115</i>	<i>27.846</i>	<i>26</i>	<i>15</i>	<i>23.704</i>

Instellingen en inwoners deelnemende gemeenten 50.000 – 100.000

Totaal	inwoners	primair onderwijs		voortgezet onderwijs		
		instelling	leerling	vestiging	instelling	leerling
< 50.000	517.024	252	52.541	37	32	25.031
50.000-100.000	298.902	115	27.846	26	15	23.704
> 100.000	3.137.681	941	268.619	234	141	172.256
<i>Tot.steekproef</i>	<i>3.953.607</i>	<i>1308</i>	<i>349.006</i>	<i>297</i>	<i>188</i>	<i>220.991</i>
<i>Nederland</i>	<i>16.196.871</i>	<i>7.020</i>	<i>1.552.076</i>	<i>NB</i>	<i>784</i>	<i>872.100</i>
<i>Percentage</i>	<i>24%</i>	<i>19%</i>	<i>22%</i>		<i>24%</i>	<i>25%</i>

Totaal instellingen en inwoners deelnemende gemeenten

Gemeente	inwoners	primair onderwijs		voortgezet onderwijs		
		instelling	leerling	vestiging	instelling	leerling
> 100.000						
	130.900	43	13.427	17	7	12.340
	738.000	193	57.100	45	26	31.219
	164.720	45	14.756	9	6	8.631
	120.400	38	11.703	11	5	6.781
	103.708	57	11.307	8	3	4.869
	176.569	37	11.340	13	12	11.538
	118.553	53	12.116	6	4	4.728
	117.170	30	8.986	15	8	11.240
	154.616	40	12.341	13	11	12.350
	602.500	185	53.724	43	28	32.373
	467.000	137	39.838	31	18	18.684
	133.100	42	12.086	9	8	8.360
	110.445	41	9.895	14	5	9.143
<i>Totaal</i>	<i>3.137.681</i>	<i>941</i>	<i>268.619</i>	<i>234</i>	<i>141</i>	<i>172.256</i>

Instellingen en inwoners deelnemende gemeenten > 100.000

De deelnemende gemeenten hebben samen bijna 4 miljoen inwoners: dit is bijna een kwart (24,4 %) van de totale Nederlandse bevolking. Naar instellingen voor primair onderstellingen gemeten, kennen de deelnemende gemeenten 1.308 instellingen. Dit is 19 procent van het aantal instellingen voor primair onderwijs in Nederland (7.020 instellingen primair onderwijs). Het aantal leerlingen in het primair onderwijs van de deelnemende gemeenten omvat bijna 350.000 leerlingen (22 procent van de totale populatie van de 1,5 miljoen leerlingen in het primair onderwijs). Voor het voortgezet onderwijs zijn 188 instellingen geselecteerd. Dit is 24 procent van het totaal aantal instellingen in Nederland. Deze instellingen voor voortgezet onderwijs herbergen ruim 220.000 leerlingen, dit is 25 procent van de totale populatie aan leerlingen in het voortgezet onderwijs. De landelijke cijfers zijn ontleend aan het jaarboek van het Ministerie van OCenW: "Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers"; 2003.

3.2 De programma's 2000 tot en met 2002

In 1996 heeft de VNG ten behoeve van de decentralisatie onderwijshuisvesting een modelverordening opgesteld. Vrijwel alle gemeenten van Nederland hebben deze verordening geheel en in enkele gevallen gedeeltelijk overgenomen. De verordening wordt op voorstel van de VNG periodiek bijgesteld op basis van nieuwe wetgeving vanuit het ministerie van OCenW en jaarlijks ten behoeve van de indexatie van de prijsniveaus in de financiële bijlage.

De verordening onderwijshuisvesting kent een zeer gestructureerde wijze van prioriteitstelling van de aanvragen op basis van de volgende urgentiecategorieën:

1. oplossen capaciteitstekorten;
2. realiseren van adequaat onderhoudsniveau;
3. voldoen aan wettelijke verplichtingen;
4. nieuwe onderwijskundige inzichten c.a.

Deze structuur sluit niet naadloos aan op de huisvestingsactiviteiten die in het kader van dit onderzoek van belang zijn: (1) uitbreidingen, (2) vervangende nieuwbouw, (3) ingebruikneming van een bestaand gebouw en (4) aanpassingen ter verbetering van de functionele capaciteit. Bij de meeste kleinere gemeenten met een bescheiden programmaomvang – in aantal toegekende voorzieningen en financieel beslag – is er sprake van een meer pragmatische ordening van de toegekende voorzieningen.

De onderverdelingen die zijn waargenomen, zijn:

- op volgorde van binnenkomst van de aanvraag;
- naar schoolbestuur of onderverdeling bijzonder en openbaar onderwijs;
- naar soort onderwijs;
- of een combinatie van deze drie.

In het kader van het onderzoek hebben wij de geleverde programma's gerangschikt in de categorieën (1) capaciteit, (2) onderhoud en aanpassingen, (3) wettelijke bepalingen en (4) onderwijskundige vernieuwingen.

Een eerste analyse van de geleverde programma's van de grotere gemeenten heeft het inzicht opgeleverd dat deze gemeenten in de structurering van de toegekende aanvragen in het programma het indelingskader hebben aangepast. De urgentiecategorie 'capaciteit' bestaat uit alle voorzieningen in het kader van het beschikbaar stellen van extra ruimte. Verschillende (grotere) gemeenten hebben binnen de urgentiecategorie capaciteit dan ook de volgende onderverdeling aangebracht: capaciteit als uitbreiding en capaciteit in de vorm van vervanging van bestaande gebouwen. Daarnaast wordt in de categorie capaciteit ook gevat de huurvergoedingen voor sportterreinen en tijdelijke voorzieningen.

De bewerkingen van de aangeleverde programma's over de jaren 2000 tot en met 2002 is in onderstaande tabel opgenomen.

	2000	2001	2002
Capaciteit	82.236.300	110.678.428	118.038.754
Onderhoud en aanpassingen	22.408.480	25.657.920	24.646.536
Wettelijke voorschriften	1.910.051	2.169.375	5.947.702
Onderwijskundige vernieuwing	946.068	1.510.386	1.396.735
Totaal	€ 108.0038.629	€ 140.016.109	€ 150.029.727

programma's voor de jaren 2000 tot en met 2002

Bij de aangeleverde programma's zijn in de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- Van niet alle toegekende beschikkingen wordt het budget vermeld: met name de grotere huisvestingsprojecten blijken niet altijd in het tijdsbestek van een aanvraagjaar volledig te definiëren naar omvang en budget.
- Van een aantal programma's kon worden geconcludeerd dat niet alle (soorten) huisvestingsactiviteiten zijn opgenomen. Er is uit de interviews gebleken dat een aantal gemeenten naast het reguliere programma onderwijshuisvesting dat jaarlijks wordt vastgesteld, ook nog specifieke investeringen ten behoeve van onderwijshuisvesting doet. Het gaat hier met name om investeringen in het kader van onderwijsvoorzieningen in grootschalige nieuwbouwwijken. Ook zijn er gemeenten die over de uitgaven ten behoeve van tijdelijke huisvestingsvoorzieningen gedurende het jaar beslissen. Overigens is door de betrokken gemeenten aangegeven dat de besluitvorming ten aanzien van deze investeringen ook binnen het overleg met de schoolbesturen plaats vindt.
- Met name de huisvestingsprojecten met een complex karakter in de vorm van uitbreidingen in combinatie met integratieverbouwingen en/of bouwtechnische en functionele aanpassingen, worden als één beschikking afgegeven. Deze situatie komt met name voor in het voortgezet onderwijs. Voor de toewijzing naar urgentie categorie is pragmatisch gekozen om de beschikking onder te brengen bij de categorie die het grootste deel van het budget beslaat.

De eerste twee kanttekeningen kunnen leiden tot een onderschatting van de bestedingen ten behoeve van onderwijshuisvesting. Tijdens de verdiepende interviews is deze onderschatting opgevangen door dit aan de respondenten voor te leggen.

Dit heeft geleid tot een aanpassing van het financiële overzicht voor de programmajaren 2000 tot en met 2002.

	2000	2001	2002
Capaciteit	131.482.250	148.406.538	171.376.233
Onderhoud en aanpassingen	31.717.458	38.672.820	58.185.623
Wettelijke bepalingen	1.952.803	3.040.211	3.839.566
Onderwijskundige vernieuwingen	946.068	1.723.425	1.769.441
Totaal	€ 166.098.579	€ 191.842.994	€ 235.170.862

Uit het financiële overzicht zijn de volgende conclusies te trekken:

- Er is sprake van een groei van jaarlijks vastgesteld budget over de jaren 2000 tot en met 2002;
- De urgentie categorie 'capaciteit' soupeert ruim 75 procent van het budget;
- De urgentie categorie 'onderhoud en aanpassingen' neemt ongeveer 22 procent van het budget in beslag;
- De overige twee urgentie categorieën spelen een marginale rol in de bestedingen.

Met name de beperkte bestedingen in het kader van de urgentie categorie 'nieuwe onderwijskundige inzichten' valt op. Gemeenten maken nauwelijks gebruik van deze urgentie categorie. Deze categorie moet niet worden verward met de verruiming van de normering zoals die nu wordt ingevoerd. Bij de aanvang van de decentralisatie heeft de VNG er voor gekozen om een specifieke categorie 'nieuwe onderwijskundige inzichten' te benoemen voor aanvragen die betrekking hebben op het **aanpassen** van onderwijsgebouwen op grond van de onderwijskundige ontwikkelingen.

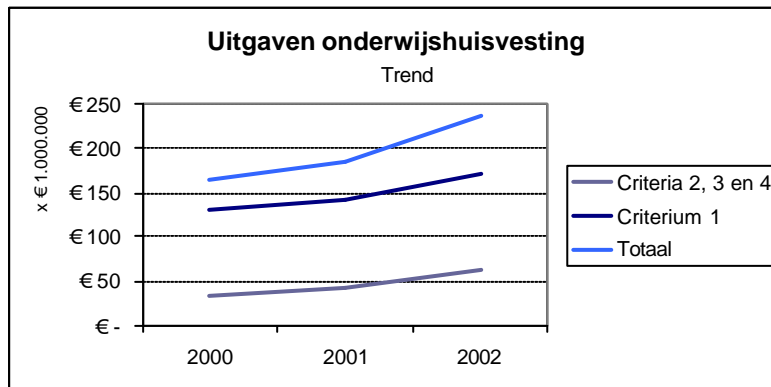
Uit de afgenomen interviews blijkt dat deze aanpassingen meegenomen worden onder de noemer aanpassingen of vervangende (nieuw)bouw.

Op basis van de onderzoeksresultaten van de 36 deelnemende gemeenten is een schatting gemaakt van de totale bestedingen aan onderwijshuisvesting via het programma voor het primair en voorgezet onderwijs door de gemeenten over de periode 2000 tot en met 2002. De verwachtingswaarde voor deze periode bedraagt ruim €2,1 miljard. De onder- en bovengrens met een zekerheid van 95% (dat wil zeggen dat 95% van de meetresultaten hiermee gedekt zijn) zijn berekend op €1,38 miljard en €2,87 miljard.

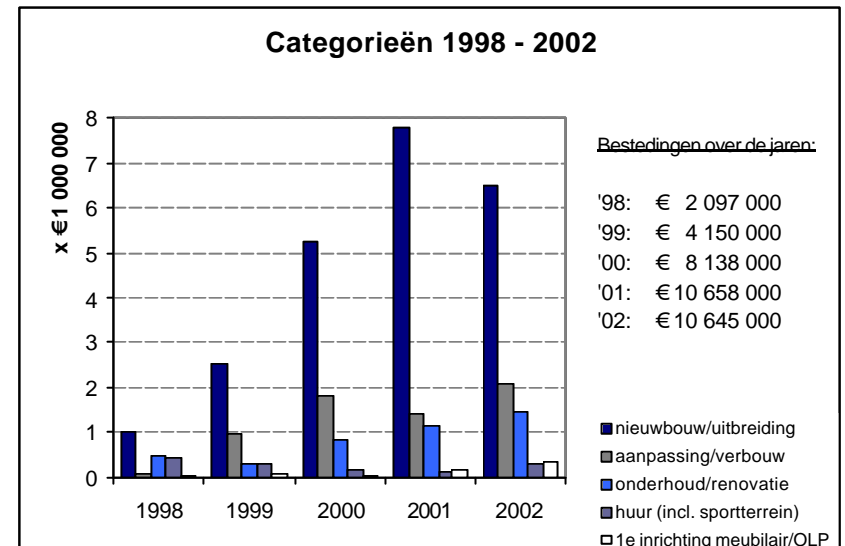
uitgaven	2000	2001	2002	totaal
steekproefgemeenten	166 mln.	192 mln.	235 mln.	593 mln.
verwachtingswaarde NL	595 mln.	688 mln.	842 mln.	2.125 mln.

Besteding onderwijshuisvesting

Het beslag van de bestedingen ten behoeve van capaciteit is in onderstaande grafieken zichtbaar gemaakt. De knik na 2001 kan deels verklaard worden door de hoge aanpassing van de prijsindexen in de verordening als gevolg van de prijsontwikkeling in de bouwmarkt.



Voor één van de gemeenten (> 100.000 inwoners) bestaat een totaal overzicht van de onderwijsbestedingen in de programma's vanaf het begin van de decentralisatie. Opvallend is dat de eerste jaren na decentralisatie de jaarlijkse bestedingen zich telkens verdubbelen om uiteindelijk te belanden op een niveau van ruim €10 miljoen per jaar.



Tot slot van deze paragraaf staan we nog stil bij de afgewezen aanvragen. Naast het programma met alle toegewezen aanvragen wordt er jaarlijks door de gemeente een overzicht opgesteld van alle afgewezen aanvragen. Het overzicht vermeldt dezelfde informatie ten aanzien van een aanvraag als het programma, maar geeft ook specifiek aan waarom een aanvraag is afgewezen. De twee belangrijkste afwijzingsgrondslagen zijn (1) geen voorziening en (2) geen noodzaak. De afwijzing 'geen voorziening' heeft betrekking op huisvestingskosten waarvoor het

schoolbestuur rechtstreeks van het Rijk geld ontvangt via de materiële bekostiging. Veelal zijn het aanvragen die betrekking hebben op klein dagelijks onderhoud.

De afwijzing 'geen noodzaak' wordt bij aanvragen die betrekking hebben op capaciteitsuitbreiding, afgewezen, indien de prognose van de instelling een leerlingontwikkeling aangeeft die binnen het bestaande gebouw kan worden opgevangen.

Geen van de deelnemende gemeenten heeft gebruik gemaakt van de juridische mogelijkheid om aanvragen die op zich noodzakelijk zijn, af te wijzen op grond van budgettaire overwegingen. De financiële weigeringsgrond is in de onderzoeksperiode niet door de gemeenten toegepast.

3.3 De relatie aanvragen en instellingen per gemeente

Per steekproefgemeente is voor zowel primair als voortgezet onderwijs bepaald hoeveel instellingen binnen de onderzoeksperiode 2000 – 2002 een aanvraag hebben ingediend ten behoeve van capaciteitsuitbreiding.

In de navolgende tabel is het totaal aan instellingen en aanvragen per gemeentecategorie samengevat. Daarnaast is het aantal instellingen dat in de periode 2000 – 2002 een aanvraag heeft ingediend die ingewilligd is, afgezet tegen het totaal aantal aanvragen in die periode ten behoeve van capaciteitsuitbreiding die goedgekeurd is.

gemeenten	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		
	instelling	inst. met aanvraag	%	instelling	inst. met aanvraag	%
< 50.000	252	63	25%	32	12	38%
50.000 - 100.000	115	46	40%	15	7	47%
> 100.000	941	341	36%	141	65	46%
<i>Totaal</i>	<i>1.308</i>	<i>450</i>	<i>34%</i>	<i>188</i>	<i>84</i>	<i>45%</i>
<i>Aanvragen</i>		<i>586</i>			<i>150</i>	

Instellingen die aanvraag ingediend hebben in periode '00 – '02

Hieruit kan opgemaakt worden dat 34% van de instellingen in het primair onderwijs en 45% van de instellingen in het voortgezet onderwijs in de jaren 2000 – 2002 een aanvraag heeft ingediend ten behoeve van capaciteitsuitbreiding die goedgekeurd is.

Dientengevolge kan verondersteld worden dat de overige 66% van de instellingen in het primair en 55% van de instellingen in het voortgezet onderwijs in de periode 2000 – 2002 met betrekking tot de ruimtebehoefte adequaat gehuisvest was.

3.4 Het gebruik van de normering

De huisvestingsprogramma's van de deelnemende gemeenten zijn gescreend op die huisvestingsactiviteiten die samenhangen met vervangende nieuwbouw, capaciteitsuitbreidingen, en capaciteitsvervangingen in de vorm van het in gebruik nemen van een bestaand gebouw.

De analyse van de geleverde programma's heeft geleid tot een bestand met 736 beschikkingen waarin sprake is van nieuwbouw, capaciteitsuitbreiding, ingebruikneming van een bestaand gebouw en aanpassingen. Van dit aantal hebben 586 beschikkingen betrekking op het primair onderwijs en 150 beschikkingen op het voortgezet onderwijs. De totale budgetomvang van dit bestand is ruim €352 miljoen, waarvan het primair onderwijs ruim €232 miljoen ontvangt en het voortgezet onderwijs €119 miljoen.

Op basis van dit bestand is een steekproef getrokken om na te gaan hoe gemeenten omgaan met de bepaling van omvang van de huisvestingsvoorziening en het bijbehorende budget. Voor een volledige beschrijving van de tweede steekproef verwijzen we naar de betreffende bijlage.

primair onderwijs	2000		2001		2002		totaal	
	aantal	budget	aantal	budget	aantal	budget	aantal	budget
vervangende (nieuw)bouw	25	26.114.332	19	22.547.670	31	58.111.166	75	106.773.168
uitbreiding	123	28.728.202	132	40.576.246	182	43.475.380	437	112.779.828
ingebruikneming	15	4.755.517	7	3.551.603	5	1.013.785	27	9.320.905
aanpassing	12	139.375	23	2.276.909	12	1.552.719	47	3.969.003
<i>totaal</i>	<i>175</i>	<i>€ 59.737.426</i>	<i>181</i>	<i>€ 68.952.428</i>	<i>230</i>	<i>€ 104.153.050</i>	<i>586</i>	<i>€ 232.842.904</i>

voortgezet onderwijs	2000		2001		2002		totaal	
	aantal	budget	aantal	budget	aantal	budget	aantal	budget
vervangende (nieuw)bouw	4	10.851.244	12	16.455.432	9	17.547.134	25	44.853.810
uitbreiding	19	19.931.038	26	20.761.115	27	13.175.427	72	53.867.580
ingebruikneming	7	1.937.871	4	347.922	5	444.191	16	2.729.984
aanpassing	10	7.819.437	14	4.154.951	13	6.207.689	37	18.182.077
<i>totaal</i>	<i>40</i>	<i>€ 40.539.590</i>	<i>56</i>	<i>€ 41.719.420</i>	<i>54</i>	<i>€ 37.374.441</i>	<i>150</i>	<i>€ 119.633.451</i>

De verordening geeft de gemeenten een duidelijk ruimtelijk en financieel kader voor de bepaling van de omvang van een noodzakelijke huisvestingsvoorziening en het bijbehorende financiële budget. In de bepaling van de omvang van een onderwijsvoorziening voor de categorie capaciteit speelt de vaststelling van het aantal leerlingen een belangrijke rol. De voorgeschreven prognosesystematiek maakt het mogelijk om vast te stellen voor hoeveel leerlingen een voorziening gerealiseerd dient te worden. Op basis van het aantal leerlingen wordt vervolgens de omvang van het gebouw bepaald. Voor het primair onderwijs speelt daarbij de weging van leerlingen nog een extra rol. Voor het voortgezet onderwijs is een verdere differentiatie opgesteld naar soort leerlingen (onderbouw en bovenbouw, afdeling en onderwijstype). Voor de uiteindelijke toekenning in gebouwoppervlak vormt dan de specifieke huisvestingssituatie van de aanvrager een rol.

Het bijbehorende budget wordt bepaald langs twee lijnen:

- Voor huisvestingsvoorzieningen die financieel genormeerd zijn, komt het budget tot stand op basis van een prijs per vierkante meter en het benodigde oppervlak van de voorziening voor het voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs is er een relatie tussen aantal groepsruimten (en speellokalen) en het genormeerde bedrag per eenheid. Het stelsel van financiële normen is verder verfijnd op basis van de soort voorziening. Zo kent het primair onderwijs voor de bepaling van het budget voor (vervangende) nieuwbouw, uitbreidingen en tijdelijke voorzieningen verschillende normtabellen.
- Voor huisvestingsvoorzieningen die financieel niet genormeerd zijn, geldt de offertelijn.

3.5 Bevindingen ten aanzien van de ruimtelijke normering

- De bepaling van de omvang van een voorziening bij uitbreiding en nieuwbouw vindt altijd plaats op basis van de ruimtelijke normering uit de verordening.
- In de verdiepende interviews is tevens door de gemeenten aangegeven dat over de vaststelling van de omvang er met de schoolbesturen nauwelijks discussie is. In incidentele gevallen is er wel een verschil van inzicht over de toepassing van de prognosesystematiek en de resultaten van de prognose.
- Bij vestigingen voor het voortgezet onderwijs in de kleine gemeenten, waarbij de hoofdvestiging van de instelling is gelegen in een andere gemeente, is er een spanning tussen het toegewezen oppervlak op basis van de ruimtelijke normering en de daadwerkelijke ruimtebehoefte als zelfstandig functionerende onderwijslocatie. Deze spanning wordt veroorzaakt door de toekenning van de vaste voet aan de hoofdvestiging en niet aan dislocaties en nevenvestigingen zonder spreidingsnoodzaak. Nevenvestigingen met spreidingsnoodzaak krijgen een deel van de vaste voet. Verschillende kleinere gemeenten, die geconfronteerd worden met onderwijslocaties met deze problematiek, hebben te kennen gegeven zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de ruimtenood door de onderwijslocatie te behandelen als een zelfstandige vestiging en een extra toekenning van vloeroppervlak om te voorzien in ten minste een deel van de omvang van de vaste voet. In deze gemeenten speelt mee dat de school voor voortgezet onderwijs als een belangrijke voorziening wordt aangemerkt om de leefbaarheid van de kern te behouden.
- Bij overdimensionering van gebouwen houden gemeenten rekening met de beperkte functionele kwaliteit en passen zij bij uitbreidingen in met name het voortgezet onderwijs de ruimtelijke normering met

coulance toe. Wel wordt er naar gestreefd om met de uitbreiding de mate van overdimensionering terug te dringen.

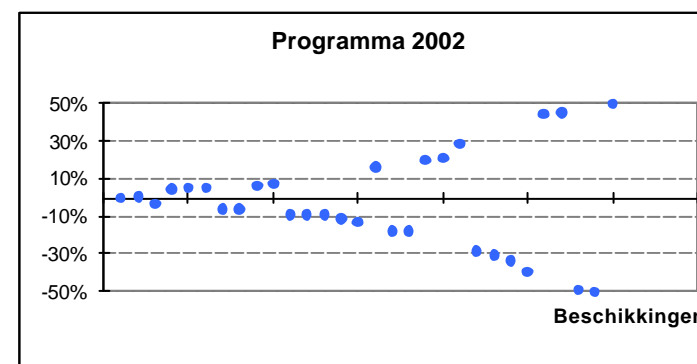
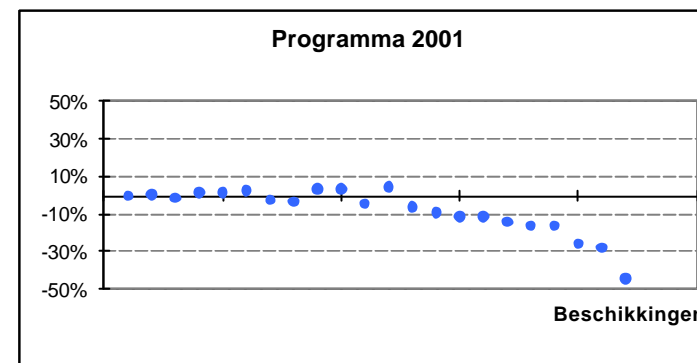
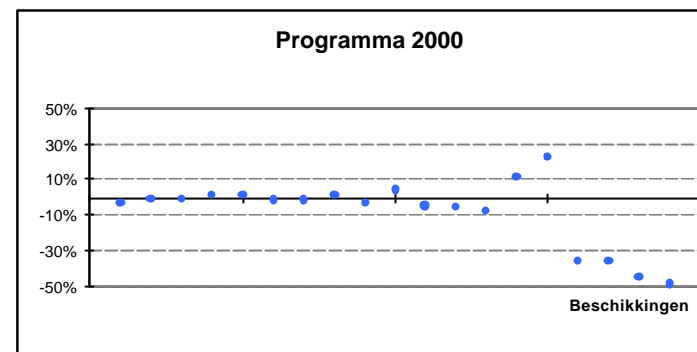
- In incidentele gevallen wordt er afgeweken van de ruimtelijke normering. Een aantal gemeenten heeft bij de vaststelling van het toe te kennen gebouwoppervlak bij uitbreiding en/of nieuwbouw een groter gebouwoppervlak toegekend op basis van onderwijs kundige vernieuwingen.

3.6 Bevindingen ten aanzien van het gebruik van de financiële normering

Ten behoeve van de toetsing van het gebruik van de financiële normering voor het primair onderwijs hebben we gebruik gemaakt van de tabellen nieuwbouw, uitbreiding en tijdelijke huisvesting uit de modelverordening. Deze tabellen zijn voor de drie programmajaren op basis van de indexering als gevolg van de ontwikkeling van prijzen in de bouwmarkt voor ieder programmajaar vastgelegd (bron ledenbrief VNG: Bijstelling normbedragen onderwijshuisvesting, zoals jaarlijks na de zomervakantie bekend wordt gemaakt).

Alle beschikkingen uit de tweede steekproef, die betrekking hebben op huisvestingsactiviteiten die genormeerd zijn, hebben wij in het steekproefbestand voorzien van een normbedrag op grond van bovengenoemde tabellen.

De confrontatie van de toegekende budgetten en berekende normbedragen levert voor de programmajaren 2000 tot en met 2002 het volgende beeld op.



Wij hebben de beoordeelde beschikkingen gerangschikt naar mate van afwijking ten opzichte van het normbedrag. Opvallend is het oplopen van de afwijkingen in de opeenvolgende programmajaren.

De kleine afwijkingen worden verklaard door (1) het variëren van de paallengte bij toekenning van uitbreidingen en nieuwbouw en (2) het (nog) niet verwerkt hebben van de aanbevolen prijsindexatie bij bepaling van de omvang van het budget.

Voor de grotere afwijkingen ten opzichte van het normbedrag zijn door de gemeenten de volgende verklaringen afgegeven:

- Bij afwijking naar boven is in een aantal gevallen rekening gehouden met specifieke gebouw- en terreingebonden factoren;
- Bij uitbreidingen is in een aantal gevallen tevens rekening gehouden met het gelijktijdig realiseren van specifieke ruimten (personeelskamer, directiekamer en andere ondersteunende ruimten);
- Bij lagere bedragen bij uitbreidingen wordt vermeld dat de uitbreiding deels inpandig is gerealiseerd door gebruik te maken van de overdimensionering van het gebouw.

In de verdiepende interviews is door de gemeenten aangegeven dat de afgelopen jaren de oververhitting op de bouwmarkt als gevolg van de hoogconjunctuur heeft geleid tot een spanning tussen het vastgestelde budget op basis van de verordening en de realisatiekosten voor het schoolbestuur.

3.7 Conclusies

Over de programmajaren 2000 tot en met 2002 hebben de gemeenten in totaal € 593 miljoen aan uitgaven bestemd voor onderwijshuisvesting. De ontwikkeling over de drie opeenvolgende jaren laat tevens zien dat er sprake is van een groei van de nieuwe bestedingen in de onderzoeksperiode: oplopend van € 166 miljoen in 2000 naar € 192 miljoen in 2001 en € 235 miljoen in 2002. Binnen dit totaal van bestedingen wordt een belangrijk deel aangewend voor investeringen in de huisvestingscapaciteit. Deze investeringen worden aangewend om bestaande gebouwen uit te breiden en daarnaast om verouderde, niet meer bruikbare gebouwen te vervangen.

Voor het primair onderwijs geldt specifiek dat er 450 uitbreidingen (in relatie tot 1.308 instellingen) hebben plaatsgevonden van beperkte omvang, veelal uitbreidingen met één of twee groepsruimten.

Voor het voortgezet onderwijs bestaat er een verschil tussen de kleinere gemeenten en de grote gemeenten. Bij veel kleine gemeenten hebben wij kunnen constateren dat er sprake is van relatief grote ingrepen ten behoeve van het voortgezet onderwijs in de vorm van volledige danwel partieel vervangende nieuwbouw. Bij de grotere gemeenten zien we in het voortgezet onderwijs een groot aantal aanpassingen van bestaande gebouwen. In de grote gemeenten is er in zijn algemeenheid eerder sprake van het opwaarderen van de bestaande capaciteit dan het vervangen van verouderde gebouwen.

De ruimtelijke normering die is vastgelegd in de verordening, wordt door alle gemeenten gehanteerd als uitgangspunt bij de vaststelling van de omvang van een voorziening. Overigens is er hier geen sprake van een dogmatische toepassing, maar wordt er op basis van specifieke omstandigheden wel van afgeweken. Gemeenten opereren onder het motto 'nood breekt norm'. Afwijkingen van de ruimtelijke norm zijn

geconstateerd bij uitbreidingen bij overgedimensioneerde gebouwen, overigens wel met de intentie om de mate van overdimensionering te beperken.

In de toepassing van de financiële normering is in de onderzoeksperiode een begin van een verandering waarneembaar. Voor 2000 kon nog worden vastgesteld dat bij toekenning van voorzieningen het toegekende budget zich duidelijk in de buurt van de normbedragen bevond. De programmajaren 2001 en 2002 laten zien dat er in toenemende mate budgetten worden toegekend die afwijken van de norm. De gemeenten hebben te kennen gegeven meer gericht te zijn op een reële budgettoekenning. De VNG heeft hierop bij het laatste wijzigingsvoorstel van de verordening ingespeeld door voor een aantal voorzieningen het normenkader in te ruilen voor een vergoeding gebaseerd op feitelijke kosten.

In een beantwoording op de drie centrale vragen kan worden gesteld dat;

1. In de programmajaren 2000, 2001 en 2002 er voor € 593 miljoen is geïnvesteerd voor de instandhouding en uitbreiding van de onderwijsinfrastructuur. De investeringen zijn daarnaast in deze periode sterk gegroeid;
2. De impuls zal worden uitgegeven door toepassing van de verruiming van de normering in toekomstige investeringen in projecten ten behoeve van (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van gebouwen. Het overgrote deel van de jaarlijkse investeringen bestaat uit capaciteitsuitbreidingen en (vervangende) nieuwbouw.
3. De ruimtelijke normering voor gemeenten geldt als richtsnoer voor de toekenning van voorzieningen.

4 De invoering van de verruiming van de normering

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de volgende centrale vragen:

- Hebben de gemeenten de voorgestelde wijziging van de verordening ten behoeve van de verruiming van de normering voor onderwijskundige vernieuwing in het primair onderwijs doorgevoerd?
- Hoe staan gemeenten tegenover de verruiming van de normering binnen het voortgezet onderwijs zoals die is aangekondigd?
- Hebben de gemeenten geanticipeerd op de verruiming van de normering?
- Welk beleid voeren gemeenten (in overleg met de schoolbesturen) om te komen tot de effectuering van de normering op het niveau van onderwijsinstellingen?

In aansluiting op het kwantitatieve deel heeft een verdieping van de onderzoeksvraag plaatsgevonden op basis van een gestructureerde vragenlijst.

Deze vragenlijst is opgebouwd uit drie delen:

1. Aanvullende vragen om te achterhalen of de ter beschikking gestelde programma's een volledig beeld geven van de bestedingen ten behoeve van onderwijshuisvesting over de onderzoeksperiode, de programmajaren 2000, 2001 en 2002;
2. Aanvullende vragen om na te gaan hoe de door de VNG voorgestelde aanpassing van de verordening huisvesting onderwijs wordt opgepakt door de verschillende gemeenten. Voor het primair onderwijs gaat het daarbij om het overnemen van de voorgestelde wijzigingen (najaar 2002) en voor het voortgezet onderwijs zijn de

vragen gericht op de inventarisatie hoe de deelnemende gemeenten staan tegenover de komende aanpassing;

3. Aanvullende vragen om te achterhalen of in eerdere beschikkingen al rekening gehouden is de verruiming van de normering op grond van de onderwijskundige vernieuwingen.

De resultaten van de vraagstelling van volledigheid van de programma's zijn in de overzichten uit het vorige hoofdstuk verwerkt. De aanvullende informatie die specifiek betrekking heeft op de kernvraag "de verruiming van de normering op grond van de onderwijskundige vernieuwing", komt in dit hoofdstuk aan de orde.

De aanpassing van de modelverordening ten behoeve van de verruiming van de normering op grond van de onderwijskundige vernieuwingen vindt plaats in twee fasen. In het najaar van 2002 heeft de VNG de gemeenten een aanpassingsvoorstel gedaan voor het primair onderwijs. In augustus 2003 is beoogd ook voor het voortgezet onderwijs met een aanpassingsvoorstel te komen. De reacties van de deelnemende gemeenten worden gelet op het verschil in invoering in twee separate paragrafen verwerkt.

4.1 Invoering van de verruiming primair onderwijs

We hebben de reacties van de deelnemende gemeenten op de vraag of de verruiming van de normering is ingevoerd, in onderstaande tabel weergegeven. Voor een uitgebreide toelichting op de stand van zaken ten aanzien van de aanpassing van verordening verwijzen we naar de bijlage.

	< 50.000	50.000 – 100.000	> 100.000	totaal
ja	8	2	3	13
01.01.'04	7	0	6	13
nog niet	1	1	1	3
nee	3	1	3	7

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- Van de 36 gemeenten hebben 13 gemeenten de invoering van de verruiming van de normering primair onderwijs per 1 januari 2003 doorgevoerd;
- Van de 36 gemeenten voeren 13 gemeenten de verruiming van de normering primair onderwijs per 1 januari 2004 door. Overigens hebben twee gemeenten aangegeven een eigen keuze te maken in de soort voorzieningen die worden toegekend;
- Drie gemeenten laten de invoering van de verruiming normering primair onderwijs afhangen van de besluitvorming van de Raad. Deze gemeenten stellen eerst een financiële raming op van de consequenties van de invoering. De verwachting van deze gemeenten is dat als gevolg van de financiële inzichten er pas later tot een invoering van de verruiming wordt besloten.

- Zeven gemeenten hebben aangegeven de verruiming van de normering primair onderwijs niet in de verordening op te nemen.

Deze laatste groep van gemeenten verdient een nadere toelichting, omdat de motieven om niet tot wijziging van de verordening divers zijn.

- Eén gemeente past de normering niet aan, omdat zij zelf in het jaar 2000 de normering heeft verhoogd met 8 procent voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs;
- Eén gemeente laat de besluitvorming van de verruiming afhangen van de collega-gemeenten, waarmee men op korte termijn wordt samengevoegd;
- Eén gemeente heeft aangegeven dat op basis van feitelijke noodzaak wel voorzieningen op grond van onderwijskundige vernieuwingen worden toegekend.
- Drie gemeenten geven aan in het overleg met de schoolbesturen de effectuering van de onderwijskundige vernieuwingen vorm te willen geven. Eén van deze gemeenten heeft ten behoeve van het primair onderwijs reeds een budget vastgelegd ter grootte van €6 miljoen.
- In één gemeente heeft de Raad niet ingestemd met het voorstel tot verruiming van de normering op grond van budgettaire overwegingen.

4.2 Voorlopig standpunt invoering van de verruiming voortgezet onderwijs

In onderstaande tabel zijn de reacties van gemeenten, op de vraag of de verruiming van de normering in het voortgezet onderwijs zal worden ingevoerd, samengevat. In grote lijnen kan gesteld worden dat de reacties overeenkomen met de houding ten opzichte van de invoering ten behoeve van het primair onderwijs.

	< 50.000	50.000 – 100.000	> 100.000	totaal
ja	10	2	8	20
nog niet	4	1	2	7
nee	2	1	2	5

4.3 Naar een typologie

Op basis van de reacties van de deelnemende gemeenten hebben wij de volgende typologie ontwikkeld:

1. De voorlopers: gemeenten die op eigen initiatief al bezig zijn met de verruiming van de normering op grond van de onderwijskundige ontwikkelingen.
2. De volgers: gemeenten die hebben aangegeven de verruiming van de normering conform het voorstel van de VNG te zullen gaan invoeren.
3. De achtervolgers: gemeenten die verwachten dat de invoering van de verruiming van de normering op langere termijn zal worden ingevoerd.

De voorlopers

Binnen de groep gemeenten die als voorloper kunnen worden getypeerd, zijn er drie die op eigen initiatief in overleg met de schoolbesturen reeds een verruiming van de normering hebben vastgelegd of in concrete huisvestingsvoorstellen per instelling de verruiming hebben toegepast. Daarnaast zijn er nog 7 gemeenten die op basis van het overleg met de schoolbesturen een keuze hebben gemaakt om of per aanvraag of per onderwijskundige ontwikkeling of per onderwijssector de onderwijshuisvesting van instellingen te verbeteren op grond van onderwijskundige vernieuwingen.

De voorlopers: breed

De voorlopers zijn de gemeenten, die reeds voor het invoeringsvoorstel van de VNG van de verruiming van de normering op grond van onderwijskundige vernieuwing, in het overleg met de schoolbesturen een invulling hebben gegeven. Twee gemeenten hebben de ruimtelijke normering reeds aangepast voor zowel het primair en voortgezet onderwijs met de percentages acht en tien procent in respectievelijk 2000 en 2002. Eén gemeente heeft voor het voortgezet onderwijs bij de toekenning van een aanvraag (van de enige voortgezet onderwijsinstelling in de gemeente) rekening gehouden met een forse verhoging van de ruimtelijke normering. Voor het primair onderwijs heeft deze gemeente op basis van intensief overleg met de schoolbesturen besloten om elke instelling het equivalent van één groepsruimte extra toe te kennen. Specifiek in deze is de grond voor toekenning. Met de schoolbesturen is overeengekomen dat de verruiming van de normering voor de onderwijskundige vernieuwing betrekking heeft op de volgende additionele ruimten: (1) een overblijfruimte en (2) een multifunctionele ruimte voor intensieve begeleiding, remedial teaching, logopedie en administratieve ondersteuning. Buiten deze beschikking zijn de effecten van ICT voor het onderwijs gehouden. De specifieke toekenning is afhankelijk gesteld van

de behoefte aan uitbreiding dan wel aanpassing binnen het bestaande gebouw. Bij uitbreiding is rekening gehouden met een budget ter grootte van de uitbreiding van één groepsruimte en bij aanpassingen binnen het bestaande gebouw is rekening gehouden met een deel van de nieuwbouwkosten. Deze gemeente had al eerder een budget toegekend voor de bekabeling van alle schoolgebouwen voor primair onderwijs buiten het programma om.

De voorlopers: sectoraal, thematisch of projectgebonden

Met name de kleinere gemeenten met één of twee instellingen (of vestigingen) voor voortgezet onderwijs hebben de afgelopen jaren bij het afgeven van een beschikking voor uitbreiding, aanpassing en/of vervangende nieuwbouw rekening gehouden met onderwijskundige vernieuwingen. Deze gemeenten hebben aangegeven dat in de bepaling van de omvang van de voorziening men een percentage variërend tussen de drie en tien procent bovenop de (toen) geldende ruimtelijke normering heeft toegekend.

Daarnaast is er een aantal gemeenten, dat op basis van één specifieke onderwijskundige vernieuwing, in overleg met betrokken schoolbesturen, de consequenties voor huisvesting heeft opgenomen. Opvallend is dat de gemeenten alleen ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs hebben genoemd als thematisch element. Wellicht dat de beleidsmaatregel 'invoering klassenverkleining' als eerste stap in de ruimtenood voor het primair onderwijs de druk op deze sector heeft weggenomen.

De volgers

De grote groep gemeenten heeft te kennen gegeven de verruiming van de normering ten behoeve van onderwijskundige vernieuwingen over te nemen. Er zijn dertien gemeenten die dat met ingang van 1 januari 2003 hebben gedaan. Daarnaast zijn er dertien gemeenten die de verwerking in de lokale verordening gepland hebben per 1 januari 2004. Overigens

geven beide groepen gemeenten aan dat bij lopende aanvragen en beschikkingen geanticipeerd zal worden op de verruiming.

Als reden voor het invoeren per 1 januari 2004 wordt door de betreffende gemeenten de volgende redenen genoemd: (1) beperkte tijd tussen bekendmaking van het voorstel van de VNG en de beoogde ingangsdatum en (2) de wens van de gemeenten om eerst met de schoolbesturen overleg te voeren over de wijze waarop de verruiming kan worden ingepast in de integrale huisvestingsplanning onderwijs.

De achtervolgers

Twee gemeenten hebben aangegeven dat de invoering de eerste jaren niet wordt verwacht. De Raad heeft verzocht een overzicht op te stellen van de financiële consequenties van de invoering van de verruiming van de normering. Bij twee andere gemeenten heeft de Raad ook om een financieel overzicht gevraagd, maar hebben de gemeenten aangegeven niet somber te zijn over de invoering van verruiming. Bij één gemeente heeft de Raad het voorstel voor het primair onderwijs afgewezen, maar wordt verwacht dat dit slechts een beperkt uitstel van de invoering zal betekenen.

4.4 Beleidsmatige invoering

Met het door de gemeenten overnemen van de wijzigingsvoorstellen van de VNG voor de verruiming van de normering ten behoeve van onderwijskundige vernieuwingen primair onderwijs is er een formele basis gecreëerd voor de toekenning.

De gemeenten is gevraagd hoe men (in overleg met de schoolbesturen) denkt om te gaan met de effectuering van de verruiming van de normering. Vrijwel alle gemeenten hebben aangegeven het overleg ten

aanzien van de verruiming van de normering met de schoolbesturen reeds gestart te zijn. Een enkele gemeente heeft zich beperkt tot het agenderen van het invoeringstraject in het Op Overeenstemming Gericht Overleg. Echter het gros van de gemeenten heeft óf specifiek voor de invoering van de verruiming van de normering een werkgroep opgericht óf haakt aan bij bestaande overleggrems met de schoolbesturen in het kader van het opstellen van het meerjaren huisvestingsbeleid onderwijs en integrale huisvestingsplanning onderwijs. Hoewel het integraal huisvestingsplan geen wettelijke status kent, fungeert dit bij veel gemeenten als beleidsvoorbereidend document. In het Op Overeenstemming Gericht Overleg vindt de formele voorbereiding aan de hand van het concept programma en overzicht plaats.

De gemeenten die aangegeven hebben nog geen besluit te hebben genomen over de invoering van de verruiming van de normering, gaan eerst een financiële raming opstellen van de gevolgen van de verruiming van de normering voor de huisvesting. Men wil deze raming voorleggen aan de Raad. Op deze wijze kan de Raad op basis van inzichten in de financiële consequenties van de invoering van de verruiming een beslissing nemen ten aanzien van de wijzigingsvoorstellen van de VNG in de verordening.

De gemeenten die reeds gestart zijn met het invoeringstraject van de verruiming van de normering, geven de volgende overwegingen ten aanzien van de feitelijke invoering aan:

- Het meewegen van de startsituatie van de instelling: een overschot aan groepsruimten voor het primair onderwijs en het gebouwoppervlak voor het voortgezet onderwijs, passende huisvesting of een tekort groepsruimten of bruto vloeroppervlak;
- De leerlingontwikkeling van de instelling (dalend, stabiel of stijgend);
- De staat van onderhoud van het gebouw.

De combinatie van elementen bepaalt het voorgestane invoeringstraject.

- Bij instellingen met een tekort aan bruto vloeroppervlak in relatie tot een groeiend aantal leerlingen met een adequaat onderwijsgebouw, wordt de uitbreiding op basis van leerlinggroei gecombineerd met het toepassen van de verruiming. Indien de bouwkundige staat van het gebouw te wensen overlaat, bestaat de afweging om op basis van (gedeeltelijke) vervangende nieuwbouw te voorzien in passende huisvesting. Op deze wijze is een effectieve en efficiënte invoering mogelijk.
- Bij instellingen met een overschot aan bruto vloeroppervlak, met een gelijkblijvend aantal leerlingen, geldt de overweging om door middel van aanpassingen de gewenste ruimtedifferentiatie ten behoeve van de onderwijskundige vernieuwing te realiseren. Het heeft de voorkeur van de gemeenten om de aanpassing ten behoeve van de onderwijskundige vernieuwing te combineren met andere grootschalige huisvestingsactiviteiten. Ook hier geldt dat de bouwkundige staat een toetssteen vormt voor de uiteindelijke toekenning. Bij een slecht (bouwkundige en functionele) gebouw geldt de overweging om op basis van (gedeeltelijke) vervangende nieuwbouw invulling te geven aan onderwijskundige vernieuwing.
- Bij instellingen met passende huisvesting is de geprognosticeerde leerlingontwikkeling van belang. Bij daling van het aantal leerlingen wordt de voorkeur gegeven aan het (later) realiseren van aanpassingen binnen het bestaande gebouw. Bij stijging van het aantal leerlingen wordt een voorkeur genoemd om de uitbreiding op basis van leerlinggroei te combineren met de verruiming van de normering. Natuurlijk speelt ook hier de bouwkundige kwaliteit van de bestaande gebouwen een rol. Indien de bouwkundige staat op termijn zal leiden tot vervangende nieuwbouw, dan is de gedachte om de verruiming van de normering pas mee te nemen in de vervangende nieuwbouw.

Het meewegen door de gemeenten van de leerlingontwikkeling, de staat van het gebouw en de startsituatie betekent feitelijk dat er geen sprake zal zijn van een mechanische realisatie van de verruiming van de normering in de vorm van 'blokjes' nieuwbouw of herverkavelde delen van het gebouw in het geval van aanpassing. Met het incorporeren van de verruiming van de normering in het integraal huisvestingsplan wordt elk schoolbestuur duidelijk gemaakt "wanneer men aan de beurt is". De gemeenten geven te kennen draagvlak te hebben bij de schoolbesturen voor deze benaderingswijze.

De gemeenten hebben aangegeven dat specifiek voor het primair onderwijs geldt, dat met de invoering van de klassenverkleining, het inhuizen van peuterspeelzalen in bestaande leegstand en de grootschalige huisvestingsactiviteiten (concentratie onder afstoting van dislocaties) van de afgelopen jaren, het huisvestingsoverschot voor het primair onderwijs beperkt is. Dit zal betekenen dat de verruiming van de normering voor een belangrijk deel tot stand zal worden gebracht door middel van uitbreidingen van bestaande gebouwen.

Ten aanzien van de verruiming van de normering van het voortgezet onderwijs wordt door een aantal gemeenten de volgende kanttekeningen geplaatst.

- Veel instellingen voor voortgezet onderwijs bieden het onderwijs vanuit verschillende locaties aan. Dit weerspiegelt veelal de schaalvergrotingseffecten van de afgelopen decennia. In de ruimtetoekenning per instelling voor voortgezet onderwijs wordt slechts ten dele rekening gehouden met de spreiding van het onderwijsaanbod over verschillende locaties. Alleen nevenvestigingen met spreidingsnoodzaak krijgen een (gedeelte) van de vaste voet toegekend. Dit leidt er toe dat de berekende huisvestingsbehoefte op

basis van de ruimtelijke normering uit de bijlagen van de verordening een toekenning van bruto vloeroppervlak per instelling oplevert die substantieel lager ligt dan het feitelijk in gebruik zijnde bruto vloeroppervlak. De verruiming van de normering ten behoeve van onderwijskundige vernieuwing zal er in een beperkt aantal gevallen toe leiden dat er ook een recht op uitbreiding van het gebouw bestaat.

- Een aantal kleinere gemeenten met één of twee instellingen (dan wel vestigingen) voortgezet onderwijs heeft aangegeven de afgelopen jaren grootschalig te hebben geïnvesteerd in de huisvesting van het voortgezet onderwijs. Bij de toekenning van de huisvestingsvoorzieningen is op basis van argumenten van het schoolbestuur –mede op basis van een globaal programma van eisen – overgegaan tot een ruimere toekenning dan op basis van de toen geldende normering strikt noodzakelijk was. Deze gemeenten hebben aangegeven dat men op basis van de verruiming van de normering geen extra aanvragen ten behoeve van onderwijskundige vernieuwing verwacht.
- Een aantal grotere gemeenten heeft aangegeven dat, op grond van bestaande overschotten in het voortgezet onderwijs, het voor de hand ligt om de verruiming van de normering in het voortgezet onderwijs veeleer te effectueren door middel van aanpassingen van bestaande gebouwen.

4.5 De school: niet alleen onderwijs als functie

In de algemene toelichting op de verordening is speciale aandacht ingeruimd voor het belang van de decentralisatie. Daarin wordt gesteld dat goed onderwijs mede afhankelijk is van een goede infrastructuur. Nagenoeg alle deelnemende gemeenten hebben aangegeven dat men de afgelopen jaren één of meerdere brede scholen heeft gerealiseerd of onderwijsvoorzieningen heeft ondergebracht in een multifunctionele accommodatie. De gemeenten hebben aangegeven dat naast het voordeel van de inhoudelijke samenwerking tussen de verschillende gebruikers er in de huisvestings sfeer voordelen zijn gerealiseerd. Het samenbrengen van maatschappelijke voorzieningen heeft een efficiënte inzet van gemeentelijke middelen mogelijk gemaakt, waarbij door het realiseren van een gedifferentieerd pakket aan verschillende soorten ruimten een meer passende onderwijsomgeving kan worden gecreëerd. Overigens geven de gemeenten aan dat multifunctionaliteit zich in eerste instantie meer leent voor het primair onderwijs dan voor het voortgezet onderwijs.

Twee voorbeelden

(1) In 2002 is een cluster opgeleverd, waarin drie scholen, een kinderdagverblijf en dagopvang voor geestelijk gehandicapten zijn gehuisvest. De scholen hebben ieder zes eigen lokalen, er zijn zes wissel lokalen en zes schoolwoningen. De schoolwoningen hebben door de twee verdiepingen extra veel vierkante meters. Verder heeft iedere school een ruimte voor remedial teaching, er zijn aparte verwerkingsruimten en er is f 200.000,- extra geïnvesteerd in ICT-voorzieningen.

(2) Buiten het programma hebben we nog twee voorzieningen gerealiseerd: Een brede maatschappelijke voorziening, waarin onder andere 12 groepen bo,2 groepen peuterspeelzaal, 4 groepen kinderopvang, ouderenwelzijn, maatschappelijk werk, een gymzaal, een voetbalkantine en een handvaardigheidlokaal worden gerealiseerd. Verder wordt de huisvesting van een school voor voortgezet onderwijs ingrijpend aangepast en uitgebreid. Bij deze aanpassing wordt tevens een uitbreiding gerealiseerd waarin onder andere de gemeentelijke bibliotheek wordt ondergebracht.

4.6 Conclusies

De verordening geldt als formeel kader op basis waarvan aanvragen kunnen worden toegekend. De vertaling van de effecten van de onderwijskundige vernieuwing naar een verruimde normering in de verordening fungeert als grondslag voor de aanvragen van schoolbesturen. Hiermee kan naar de toekomst een verbetering van het gebouwenbestand worden gerealiseerd. Belangrijk daarin is dat de gemeenten de wijzigingsvoorstellen van de VNG tot verruiming van de normering ook verankeren in de lokale verordening.

Het wijzigingsvoorstel voor het primair onderwijs dat na de zomer 2002 aan de gemeenten ter beschikking is gesteld, wordt door de gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, op verschillende manieren opgepakt (populatie 36 gemeenten).

- Dertien gemeenten hebben de wijzigingsvoorstellen met ingang van 1 januari 2003 opgenomen in de lokale verordening.
- Dertien gemeenten hebben zich voorgenomen de wijzigingsvoorstellen met ingang van 1 januari 2004 over te nemen in de lokale verordening.
- Drie gemeenten verwachten dat de voorbereiding ten behoeve van de invoering meer tijd zal kosten.
- De zeven gemeenten die niet overgaan tot de aanpassing van de lokale verordening hebben verschillende motieven. Bij één gemeente is de normering al in het jaar 2000 met acht procent aangepast na overleg met de schoolbesturen. Bij één gemeente heeft de Raad het voorstel tot wijziging aangehouden in verband met de financiële consequenties.

Het wijzigingsvoorstel voor het voortgezet onderwijs wordt in augustus 2003 door de VNG aan de gemeenten ter beschikking gesteld. De reacties ten aanzien van de invoering van de verruiming voor het

voortgezet onderwijs verschillen nauwelijks van het standpunt in zake de invoering ten behoeve van het primair onderwijs.

In de verdiepende interviews is vastgesteld dat een groep gemeenten al in het overleg met de schoolbesturen inhoud heeft gegeven aan de onderwijskundige vernieuwing. Drie gemeenten hebben voor het primair en voortgezet onderwijs met de schoolbesturen onderwijskundige vernieuwingen vertaald naar extra ruimtebeslag. Eén gemeente heeft zelf al een verruiming van de ruimtelijke normen opgenomen in de lokale verordening. Tevens is gebleken dat een deel van de gemeenten in de onderzoeksperiode 2000 tot en met 2002 al een verruiming van de normering op grond van onderwijskundige vernieuwing heeft geëffectueerd in afzonderlijke beschikkingen.

De verruiming van de normering is door de gemeenten geagendeerd in de overleggremia met de schoolbesturen. De meeste gemeenten werken inmiddels met meerjaren huisvestingsplannen. In de toekenning van extra capaciteit als gevolg van de verruiming van de normering laten de gemeenten meewegen (1) wat de leerlingontwikkeling op termijn zal zijn, (2) de staat van onderhoud van het gebouw en (3) de startsituatie van de instelling (passend gehuisvest of leegstand).

De verruiming van de normering wordt dan ook niet gezien als een afzonderlijke voorziening die moet worden toegekend op basis van de aanpassing van het normenkader van de verordening, maar zal worden ingebed in de planning van huisvestingsactiviteiten die is vastgelegd in het meerjaren perspectief.

De vraag naar het beleidseffect van de verruiming van de normering op grond van onderwijskundige vernieuwing zal zich de komende jaren niet alleen laten beantwoorden door het meten van de uitbreiding van het

101159503/030912Kv01
15 oktober 2003
32/32

**Deloitte
& Touche**

onderwijsareaal, maar ook door het vaststellen van de functionele verbetering van de bestaande bouwvoorraad ten behoeve van het primair en voortgezet onderwijs.