

# **Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO**

## **Vierde meting onder gemeenten**

### **Eindrapport**

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Jos Lubberman  
Carina Bos  
Ton Klein

B2711

Leiden, 10 september 2003



## Voorwoord

Per 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Met deze overdracht is nadere invulling gegeven aan de decentralisatie-impuls. In 1997 is het bijbehorende budget van ruim 770 miljoen euro via het Gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Voor 2002 betrof het budget ruim 1,23 miljard euro.

Zowel bij de behandeling van het wetsvoorstel decentralisatie PO/VO in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer is uitgebreid stilgestaan bij de wenselijkheid om dit decentralisatieproces van Rijkswege te monitoren. De staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Kamer toegezegd gehoor te geven aan het verzoek tot monitoring. Recentelijk hebben kamerleden wederom vragen gesteld over de uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft Research voor Beleid de opdracht gegeven de monitor 'decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit te voeren teneinde de gevolgen van de decentralisatie voor de gemeentefinanciën en de gemeentelijke werkwijzen in kaart te brengen. Research voor Beleid heeft inmiddels over drie eerdere metingen gerapporteerd (over 1997, 1998 en 2000). Mede naar aanleiding van de laatste rapportage en het daaropvolgende overleg heeft de Tweede Kamer het verzoek uitgesproken nogmaals een onderzoek uit te zetten naar de gevolgen van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. In dit rapport treft u een beschrijving aan van de resultaten op de enquêtes onder gemeenten over de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen. De financiële aspecten gaan daarbij in op de inkomsten en uitgaven voor onderwijshuisvesting van gemeenten in 2002 en de begroting voor 2003.

Gedurende het uitvoeren van de monitor is Research voor Beleid begeleid door mevrouw Iannella en de heer Damen van het ministerie van OCenW. Bij deze willen wij hen hartelijk danken voor de prettige samenwerking. Ook willen wij mevrouw Van 't Hoogerhuijs van het ministerie van Financiën bedanken voor het aanleveren van bestanden over uitkeringen uit het Gemeentefonds aan de gemeenten. Tenslotte willen wij alle gemeenten bedanken die in het kader van de monitor hebben meegewerkt aan de landelijke enquête. Dankzij hun medewerking geeft dit rapport een goed en betrouwbaar inzicht in de gevolgen van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting.

Het onderzoek is uitgevoerd door Jos Lubberman onder begeleiding van ondergetekende. Zij hebben, samen met Carina Bos, ook het eindrapport geschreven.

*Ton Klein*  
*projectleider onderwijs*



# Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	7
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond onderzoek	15
1.2 Onderzoeksvragen	16
1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek	17
1.4 Opzet rapportage	21
<b>Deel I Financiële aspecten</b>	
1 Achtergrond omvang kosten onderwijshuisvesting	25
1.1 Methode van afschrijven voor het primair onderwijs	25
1.2 Methode van afschrijven voor het voortgezet onderwijs	28
1.3 À fonds perdu financiering	30
2 Kostenposten onderwijshuisvesting	33
2.1 Kapitaallasten	33
2.2 Huurlasten	35
2.3 Overige lasten onderwijshuisvesting	36
2.4 Uitbreiding fte's	37
3 Totale kosten onderwijshuisvesting	39
3.1 Totale kosten voor alle responderende gemeenten	40
3.2 Totale kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO	41
3.3 Totale kosten voor gemeenten met en zonder VO	42
4 Voorzieningen onderwijshuisvesting	45
4.1 Voorzieningen voor alle responderende gemeenten	45
4.2 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder (v)SO	46
4.3 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder VO	47
5 Gemeentefondsuitkering en kosten onderwijshuisvesting	49
5.1 Gemeentefondsuitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting	50
5.2 Verschil uitkering en kosten voor alle responderende gemeenten	50
5.3 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO	52
5.4 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder VO	53
6 Investerings en begroting	55
6.1 Investerings	55
6.2 Begroting	55
6.3 Verschil kosten 2003 en 2000	56

## **Deel II Gemeentelijke werkwijzen**

1	Wijze waarop decentralisatie in praktijk vorm krijgt	59
1.1	Bestuursvorm	59
1.2	Overleg	61
1.3	Beoordeling totstandkoming gemeentelijke verordening	62
2	Aanvragen en toekenningen	65
3	Meerjarenplanning	69
3.1	Inhoud meerjarenplanning	69
3.2	Planning totale kosten 2004-2008	70
3.3	Maximumbedrag	72
4	Aanvullende opmerkingen	73
Bijlage	Berekening Gemeentefondsuitkering	75

## Samenvatting en conclusie

De verantwoordelijkheid voor de zorg van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs is per 1 januari 1997 overgedragen van het Rijk aan de gemeenten. Om na te gaan of de decentralisatie van de onderwijshuisvesting succesvol verloopt heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) in 1998 Research voor Beleid opdracht gegeven de 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit te voeren. Na de eerste drie metingen (over 1997, 1998 en 2000) heeft het ministerie Research voor Beleid eind 2002 verzocht een vierde meting uit te voeren, nu over 2002. De centrale vraagstelling van de monitor decentralisatie onderwijshuisvesting luidt wederom als volgt:

*'Welke gevolgen heeft de decentralisatie huisvesting PO/VO voor de gemeentelijke werkwijzen en de financiële aspecten?'*

In deze vierde meting is gebruik gemaakt van de gegevens van de vorige metingen. De gegevens voor de monitor zijn verder voortgekomen uit bestaande databestanden en uit een enquête onder alle Nederlandse gemeenten.

De enquête in 2001 betrof 504 gemeenten en in 2003 waren dit 489. In 2003 heeft ongeveer 63% van de gemeenten gerespondeerd. In 2001 was dit ongeveer 65%. Van de bevindingen van de vorige meting is een rapport<sup>1</sup> opgemaakt. De vorige rapportage schetst een beeld van de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen in 2000. Dit rapport beschrijft de situatie omtrent de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen in 2002. Waar mogelijk zijn ter vergelijking de gemiddelde uitkomsten van de meting uit 2000 en soms ook van de eerdere metingen opgenomen<sup>2</sup>. Onderstaand volgt een beknopte beschrijving van de belangrijkste uitkomsten.

### Financiële aspecten

De lasten van gemeenten zijn onderling eigenlijk niet goed vergelijkbaar. Bij de interpretatie van de hoogte van de kosten voor onderwijshuisvesting moet dat in het achterhoofd worden gehouden. Verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen hebben verschillen in kosten tot gevolg. Daarnaast is van belang of gemeenten à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen in het VO hebben overgenomen en geherwaardeerd<sup>3</sup>. Aangezien herwaardering door slechts een enkele gemeente is uitgevoerd heeft het ministerie van OCenW een schatting gemaakt van de kapitaallasten van deze gebouwen in 1997. Bij de beschrijving van de kosten zijn steeds bedragen weergegeven inclusief en exclusief de kapitaallasten van deze schoolgebouwen<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Lubberman, H.J.H., Kemp, S. van der & Klein, A.S. (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

<sup>2</sup> In overleg met het ministerie van OCenW is besloten in deze rapportage weer vast te houden aan een aparte indexering voor de G4. Eindhoven is daarom, in tegenstelling tot de vorige meting, 'teruggezet' in de op één na grootste klasse (100.000 tot 250.000 inwoners). Om vergelijking met de vorige meting zuiver te houden, zijn alle gemiddelden over 2000 opnieuw berekend.

<sup>3</sup> A fonds perdu financiering houdt in dit geval in dat de stichtingskosten van schoolgebouwen in het VO ineens ten laste van het Rijksbudget zijn gebracht en als investering afgeboekt. De overdracht van dit soort scholen aan gemeenten in het kader van de decentralisatie is gebeurd tegen een boekwaarde 'nihil'. Om beter zicht te krijgen op de kosten kunnen gemeenten deze gebouwen herwaarderen en hierop afschrijven voor de restant gebruiksduur.

<sup>4</sup> Door het ministerie van OCenW is bij alle metingen een schatting gemaakt van de kapitaallasten van deze schoolgebouwen.

### *Inkomsten versus uitgaven*

In de volgende tabellen is opgenomen hoeveel geld gemeenten gemiddeld krijgen uitgekeerd uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting, de gemiddelde kosten voor onderwijshuisvesting en het gemiddelde verschil tussen deze twee bedragen voor 2000 en 2002. De tabellen A en B geven respectievelijk een overzicht van de kosten exclusief en inclusief de herwaardering van overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. De gemiddelde bedragen zijn weergegeven per grootteklasse. Gemeenten zijn ingedeeld in deze grootteklassen op basis van het aantal inwoners.

Door de toevoegingen van de gelden voor onderwijshuisvesting aan het Gemeentefonds zijn deze huisvestingsmiddelen deel gaan uitmaken van de totale gemeentefondsbegroting. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met de al aanwezige middelen. Het Gemeentefonds is niet ingericht op het afzonderlijk zichtbaar maken van reeds eerder toegevoegde bedragen. De facto bestaat er niet zo iets als een budget voor onderwijshuisvesting. In het kader van de onderzoeksopzet is het niettemin onvermijdelijk voor de afzonderlijke gemeenten een indicatie te geven van de middelen die geacht kunnen worden voor de onderwijshuisvesting beschikbaar te zijn. In het licht van het vorenstaande is die indicatie slechts met de nodige voorbehouden te verstrekken. Voor het onderzoek is op dit punt aangesloten bij het concept van periodiek onderhoud van het Gemeentefonds. Dat onderhoud vindt op clusterniveau plaats, en niet op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. De onderwijshuisvesting maakt onderdeel uit van het cluster Zorg. Het is in de praktijk technisch mogelijk de clusters vergaand op te splitsen naar afzonderlijke onderdelen als de onderwijshuisvesting. Dat is in het onderhavige geval gebeurd. In bijlage 1 is weergegeven hoe het ministerie van Financiën deze bedragen heeft berekend.

**Tabel A** Gemiddelde uitkering, gemiddelde kosten **exclusief** herwaardering en gemiddeld verschil over 2000<sup>1</sup> en 2002<sup>2</sup>

Grootteklasse	Uitkering Gemeente-fonds '00	Kosten excl. herwaar-dering '00	Vershil uitkering en kosten '00	N	Uitkering Gemeente-fonds '02	Kosten excl. herwaar-dering '02	Vershil uitkering en kosten '02	N
< 10.000	395.098	312.552	82.546	45	492.578	335.674	156.904	43
10.000-20.000	830.547	649.264	181.284	114	1.064.544	883.748	180.796	109
20.000-50.000	1.746.677	1.382.429	364.248	112	2.287.366	1.668.642	618.724	105
50.000-100.000	4.612.818	4.247.613	365.205	24	6.222.102	5.031.517	1.190.585	23
100.000-250.000	9.231.316	9.987.846	-756.529	16	11.939.459	10.196.761	1.742.698	18
> 250.000	28.109.175	29.414.674	-1.305.499	4	42.860.899	51.078.559	-8.217.660	3
Totaal <sup>3</sup>	2.155.349	1.975.619	179.731	315	2.870.401	2.453.396	417.005	301

In totaal ontvangen de 301 responderende gemeenten in 2002 bijna 864 miljoen euro uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Voor alle 489 gemeenten in Nederland tezamen is deze uitkering ruim 1,23 miljard euro (in 2000 was dit voor 504 gemeenten bijna 953 miljoen euro).

<sup>1</sup> Van de 324 respondenten bij de derde meting hebben 315 gemeenten volledige informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. De gegevens van deze gemeenten zijn meegenomen in de berekeningen.

<sup>2</sup> Van de 304 respondenten bij de vierde meting hebben 301 gemeenten volledige informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. De gegevens van deze gemeenten zijn meegenomen in de berekeningen.

<sup>3</sup> In dit rapport is bij veel tabellen een kolom opgenomen met de splitsing naar gemeenteklasse. In deze kolom is ook een rij 'totaal' opgenomen. Dit rijtotaal is geen splitsing naar gemeenteklasse, maar zijn de gemeenteklassen samen. De afgedrukte waarde voor totaal hoeft, afhankelijk van de kolom, niet gelijk te zijn aan de som van de waarden per gemeenteklasse!



De totale kosten van onderwijshuisvesting exclusief herwaardering bedragen voor de 301 responderende gemeenten ruim 738 miljoen euro. Indien dit bedrag wordt geëxtrapoleerd naar alle 489 gemeenten, komen de totale kosten exclusief herwaardering voor onderwijshuisvesting op 1,07 miljard euro (deze kosten waren voor de 504 gemeenten in 2000 863 miljoen euro).

**Tabel B** Gemiddelde uitkering, gemiddelde kosten **inclusief** herwaardering en gemiddeld verschil over 2000 en 2002

Grootteklasse	Uitkering Gemeente- fonds '00	Kosten incl. herwaar- dering '00	Vershil uitkering en kosten '00	N '00	Uitkering Gemeente- fonds '02	Kosten incl. herwaar- dering '02	Vershil uitkering en kosten '02	N '02
< 10.000	395.098	339.806	55.292	45	492.578	352.031	140.547	43
10.000-20.000	830.547	712.982	117.565	114	1.064.544	923.285	141.258	109
20.000-50.000	1.746.677	1.629.304	117.373	112	2.287.366	1.849.099	438.267	105
50.000-100.000	4.612.818	5.119.286	-506.468	24	6.222.102	5.533.795	688.307	23
100.000-250.000	9.231.316	12.069.347	-2.838.031	16	11.939.459	11.577.299	362.160	18
> 250.000	28.109.175	32.558.591	-4.449.416	4	42.860.899	54.184.770	-11.323.871	3
<b>Totaal</b>	<b>2.155.349</b>	<b>2.302.413</b>	<b>-147.064</b>	<b>315</b>	<b>2.870.401</b>	<b>2.684.896</b>	<b>185.505</b>	<b>301</b>

Indien rekening wordt gehouden met de kapitaallasten van de geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen, bedragen de totale kosten voor de responsgroep ruim 808 miljoen euro voor 2002. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dit voor 2002 een kosten-niveau van 1,16 miljard euro (voor 2000 was dat 1,01 miljard euro).

#### *Kostenposten onderwijshuisvesting*

De totale lasten voor onderwijshuisvesting bestaan uit de volgende kostenposten:

- kapitaallasten (inclusief en exclusief herwaardering)
- huurlasten van ruimtes voor onderwijs en gymnastiek
- erfpachtvergoedingen
- vergoeding rente en aflossing aan scholen
- overige lasten

In tabel C is voor iedere kostenpost het gemiddelde bedrag per gemeente en het totaalbedrag voor de responsgroep weergegeven.

**Tabel C** Gemiddelde en totale bedrag per kostenpost in 2000 en 2002

Kostenpost	Gemiddeld per gemeente '00	Totaal voor respons- gemeenten '00	N '00	Gemiddeld per gemeente '02	Totaal voor respons- gemeenten '02	N '02
Kapitaallasten excl. herw.	1.272.923	399.697.754	314	1.438.181	432.892.431	301
Kapitaallasten incl. herw.	1.579.912	496.092.322	314	1.660.255	499.736.718	301
Huurlasten	117.025	30.543.430	261	134.365	40.443.730	301
Erfpachtvergoedingen	8.557	1.788.459	209	5.174	1.562.586	302
Vergoeding aan scholen	49.399	11.905.189	241	35.345	10.674.340	302
Overige lasten	447.525	135.600.053	303	606.066	182.425.764	301

Naast de directe kosten van de onderwijshuisvesting zijn er ook indirecte kosten in de vorm van personele kosten. Uit de enquête blijkt dat de responsgemeenten gemiddeld 0,2 fulltime equivalents (fte's) hebben ingezet als direct gevolg van de taakuitbreiding van de gemeente (in 2000 was dit eveneens 0,2 fte's).

Met het oog op toekomstige uitgaven heeft een deel van de gemeenten voorzieningen getroffen of gelden gereserveerd voor onderwijshuisvesting. Van de responderende gemeenten heeft 71% in de jaren vóór 2003 gelden gereserveerd. Bij de vorige meting had 74% van de responderende gemeenten gelden gereserveerd in de jaren vóór 2001. Per 31/12/2002 hadden zij per saldo gemiddeld bijna 1,8 miljoen euro aan voorzieningen/reserves voor onderwijshuisvesting. Bij de vorige meting bedroeg het saldo aan voorzieningen/reserves per 31/12/2000 gemiddeld ruim 749 duizend euro. In 2002 heeft ruim de helft van de responderende gemeenten (57%) gelden gereserveerd. Het gemiddelde bedrag van deze voorzieningen/reserves bedraagt bijna 539 duizend euro. In 2000 had ook ruim de helft (54%) van de responderende gemeenten gelden gereserveerd. Het gemiddelde bedrag bedroeg toen 368 duizend euro.

Ten slotte geven de responsgemeenten aan in 2003 gemiddeld bijna 2,2 miljoen euro te gaan investeren in onderwijshuisvesting. Bij de vorige meting was dit voor 2001 gemiddeld 1,8 miljoen euro. De totale kosten van onderwijshuisvesting exclusief herwaardering in 2003 worden geraamd op gemiddeld 2,6 miljoen euro per gemeente. In de vorige meting was het geschatte bedrag voor 2001 gemiddeld 2,5 miljoen euro. De kosten voor de 295 gemeenten die zowel informatie over de totale kosten 2002 als de begroting 2003 hebben verstrekt, stijgen in 2003 gemiddeld met ruim 215 duizend euro per gemeente. In 2000 begrootten de gemeenten voor 2001 een gemiddelde kostenstijging van 392 duizend euro per gemeente.

### **Gemeentelijke werkwijzen**

Het deel over de gemeentelijke werkwijzen gaat in op de vraag hoe gemeenten - in hun rol als overheid - omgaan met hun taak op het gebied van onderwijshuisvesting.

#### *Bestuursvorm*

Uit de vierde meting blijkt dat in 45,3% van de gemeenten bij (tenminste een deel van de) openbare scholen voor primair onderwijs sprake is van een integraal bestuur. Voor het voortgezet onderwijs is dit 20,8%. Een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet komt voor bij 25,2% van de gemeenten met primair onderwijs en bij 29,2% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is het bestuur als stichting met 32,1% ook een belangrijke bestuursvorm.

Ten opzichte de derde meting is het percentage vermogensrechtelijk verzelfstandigde schoolbesturen toegenomen, terwijl de bestuursvorm integraal bestuur in belang afneemt. Met name het aantal gevallen waarin het bestuur in de vorm van een stichting is ondergebracht (al dan niet gemengd), is toegenomen. Het percentage gemeenten waarin het bestuur van tenminste één openbare school vermogensrechtelijk is verzelfstandigd, is in de vierde meting gestegen van 16,3% tot 19,6%.

#### *Overleg*

De waardering van de gemeenten voor het gestructureerd overleg staat in tabel D. In het gearceerde deel staan de resultaten van de tweede meting over 2000. In zowel de derde als de vierde meting beoordelen bijna alle gemeenten het gestructureerd overleg in het algemeen voldoende tot goed.

**Tabel D** Beoordeling overleg inzake onderwijshuisvesting door gemeenten in hoedanigheid van lokale overheid (% gemeenten)

Kwaliteitscriterium	Goed		Voldoende		Onvoldoende		Weet niet	
	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002
Resultaat	60,2%	57,6%	36,6%	40,1%	2,2%	2,3%	1,1%	0,0%
Mate van wederzijdse instemming	53,6%	53,2%	42,1%	43,8%	3,6%	3,0%	0,7%	0,0%
Omgang met minderheidsstandpunten	49,4%	38,1%	44,4%	59,2%	4,1%	1,5%	2,1%	1,1%
Algemeen oordeel	54,1%	54,2%	42,7%	44,5%	2,5%	1,0%	0,7%	0,3%

*Beoordeling totstandkoming gemeentelijke verordening*

Bijna de helft van de gemeenten heeft (nog) niet de twee hoofdcomponenten overgenomen van de wijziging van de modelverordening voorzieningen huisvesting, die de VNG in augustus 2002 heeft voorgesteld. In totaal heeft 38,4% van de gemeenten beide componenten al wel overgenomen en 13,7% één van de twee. De meeste gemeenten (63,7%) zijn (erg) positief over de wijze waarop de gemeentelijke verordening tot stand is gekomen en eventueel is aangepast. Slechts 3% heeft deze negatief beoordeeld.

*Aanvragen huisvestingsvoorzieningen*

Het aanvragen van huisvestingsvoorzieningen kan op twee manieren. Ten eerste kan een aanvraag worden ingediend voor opnemings op het programma van huisvestingsvoorzieningen (reguliere aanvragen). Ten tweede zijn voorzieningen via de spoedprocedure aan te vragen. De aanvragen moeten per school zijn ingediend. Wel is het mogelijk meerdere (met elkaar verband houdende) voorzieningen tegelijk aan te vragen. In de vierde meting is gevraagd naar het programma van 2003 en de spoedprocedure 2002. In de derde meting is gevraagd naar het programma 2001 en de spoedprocedure 2000.

Het aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente bedraagt voor het huisvestingsprogramma 2003 gemiddeld 32,9. Voor het programma 2001 zijn gemiddeld 28 aanvragen gedaan. Van de aangevraagde voorzieningen is voor 2003 gemiddeld 35% afgewezen, voor 2001 gemiddeld 32%. De weigeringsgronden voor 2001 en 2003 staan in tabel E.

**Tabel E** Weigeringsgronden voorzieningen voor programma 2001 en 2003

	2001	2003
Niet noodzakelijk bevonden	38%	39%
Geen voorziening zoals bedoeld	26%	23%
Ontoereikendheid financiële middelen	10%	7%
Niet voldaan aan formele eisen	4%	4%
Er kan op andere wijze worden voorzien	8%	5%
Anders	14%	22%
Totaal aantal weigeringsgronden	3.417	4.189

Via de spoedprocedure zijn in 2002 gemiddeld 2,3 voorzieningen per gemeente aangevraagd. Van de aangevraagde spoedvoorzieningen is gemiddeld 18% afgewezen. Voor de spoedprocedure van 2000 zijn gemiddeld 3,2 aanvragen per gemeente gedaan. Hiervan is gemiddeld 26% afgewezen. De genoemde weigeringsgronden voor 2000 en 2002 staan in tabel F.

**Tabel F** Weigeringsgronden voorzieningen spoedprocedure 2000 en 2002

	2000	2002
Voortgang onderwijs is niet in het geding	23%	27%
Niet noodzakelijk bevonden	21%	21%
Niet voldaan aan formele eisen	1%	21%
Geen voorziening zoals bedoeld	10%	15%
Er kan op andere wijze worden voorzien	4%	4%
Behandeld in reguliere procedure <sup>1</sup>	9%	-
Onbekend <sup>2</sup>	3%	-
Anders	3%	11%
Totaal aantal weigeringsgronden	270	140

### Planning

In de enquêtes is gevraagd of gemeenten, naast het wettelijk verplichte jaarprogramma, ook een meerjarenplanning hebben opgesteld voor toekomstige onderwijshuisvesting in brede zin. Bij de vierde meting gaf 66,1% van de gemeenten aan dat dit het geval was. Bij de derde meting bedroeg dit percentage 67,5%. In beide metingen gaf ongeveer driekwart van de gemeenten aan dat een integraal huisvestingsplan (meerjareninvesteringsplan) onderdeel van de meerjarenplanning is. Een gemeentelijke meerjarenbegroting is in 2002 door 42% en in 2000 door 38,1% van de gemeenten in de meerjarenplanning opgenomen. Een meerjarenonderhoudsplan is door 10,9% genoemd.

In tabel G is per jaar steeds een gemiddeld bedrag aan geplande lasten per gemeente en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Op dit moment is geen informatie beschikbaar over de kapitaallasten in de komende jaren van overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. Om deze reden zijn in de onderstaande tabel bedragen weergegeven exclusief de kosten van herwaardering.

**Tabel G** Planning totale kosten 2004-2008

Jaar	Gemiddeld	Totaal	N
2004	4.473.148	527.831.513	N=118
2005	4.274.373	483.004.178	N=113
2006	4.368.744	441.243.134	N=101
2007	4.294.063	300.584.394	N= 70
2008	4.112.349	217.954.507	N= 53

De resultaten duiden op een geleidelijke kostenstijging in de jaren 2004 tot 2006. Gemeenten verwachten voor de periode 2007-2008 een geleidelijke kostendaling. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het percentage gemeenten met een meerjarenplanning voor de groep kleinere gemeenten lager is dan voor de groep grotere gemeenten. Dit heeft een positieve (opwaartse) invloed op het totale gemiddelde kostenniveau in de 5 bevraagde jaren.

<sup>1</sup> Deze categorie werd in 2000 meerdermalen genoemd onder de categorie anders, bij de meting van 1998 was hiervoor geen aparte categorie opgenomen.

<sup>2</sup> Het betreft het aantal afwijzingen (80 in totaal) dat niet nader gespecificeerd kon worden. In het rapport Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO van augustus 2001 is dit aantal buiten beschouwing gelaten.

Gevraagd naar het maximumbedrag dat gemeenten voor onderwijshuisvesting hanteren, geeft 14,8% van de gemeenten aan dat zij hiervoor de hoogte van de uitkering in het Gemeentefonds hanteren. Bij de derde meting was dit 16,6%. Bij de vierde meting zegt 25,5% een hoger bedrag te hanteren. Bij de derde meting was dit 27,2%. Bij de vierde meting hanteert 52,8% geen maximumbedrag, in de derde meting was dit 62,5%. Een lager bedrag wordt door 8,7% gehanteerd. Bij de derde meting was dit 3,0%.

#### *Aanvullende opmerkingen*

In totaal hebben 67 gemeenten aanvullende opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de vragenlijst. Dit deden zij aan het einde van de vragenlijst of via een nagezonden of bijgevoegde brief. In totaal heeft 20% van de gemeenten opmerkingen gemaakt over het integraal huisvestingsplan (IHP) dat gemeenten momenteel aan het maken zijn of reeds hebben gedaan. Andere aanvullende opmerkingen die gemeenten hebben gemaakt hadden betrekking op het lokaal onderwijsbeleid, de meerjarenplanning en het tekort aan financiële middelen.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond onderzoek

Per 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Doel hiervan is een betere aansluiting op lokale behoeften door maatwerk en de mogelijkheid van multifunctioneel (doelmatiger) gebruik van schoolgebouwen. Gemeenten kunnen nu bijvoorbeeld zelf beslissingen nemen over medegebruik, nieuwbouw en renovatie.

Vanuit het Rijk bestaat de behoefte na te gaan of de decentralisatie van de onderwijshuisvesting succesvol verloopt. In dit kader heeft Research voor Beleid in 1998, 1999 en 2001 in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) de 'monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uitgevoerd<sup>1</sup>. Begin 2003 is Research voor Beleid gestart met een vervolgmeting; de vierde meting.

De monitor brengt de gevolgen van de decentralisatie voor de gemeentefinanciën en de gemeentelijke werkwijzen in kaart. Hiervoor zijn gegevens verzameld uit bestaande databestanden. Daarnaast zijn de gemeenten in het voorjaar van 2003 ondervraagd door middel van een schriftelijke enquête. Voor de gemeentefinanciën is daarbij steeds gekeken naar het voorgaande jaar. De meting uit 2003 gaat dus over 2002, die van 2001 over 2000 et cetera.

Deze rapportage beschrijft de resultaten van de vierde meting. De meeste gemiddelde waarden van de derde meting (over 2000) zijn in dit rapport opgenomen ter vergelijking. Naast de metingen onder gemeenten heeft in 2000 ook een meting onder schoolbesturen plaatsgevonden. In 2003 is deze meting niet meer herhaald.

Dit rapport geeft een indicatie van de richting waarin de decentralisatie onderwijshuisvesting zich ontwikkelt. De rapportage bestaat uit twee deelrapporten die ieder ingaan op een onderwerp dat in de monitor centraal staat: financiële aspecten en gemeentelijke werkwijzen. Deel I van deze rapportage beschrijft de financiële aspecten; hierbij is een beeld geschetst van de kosten van onderwijshuisvesting voor gemeenten. Deel II van de rapportage gaat in op de vraag hoe gemeenten - in hun rol als overheid - omgaan met hun taak op het gebied van onderwijshuisvesting. De gegevens over kosten van onderwijshuisvesting en werkwijzen zijn verzameld bij de individuele gemeenten en zijn geaggregeerd tot informatie op macroniveau.

Ten opzichte van de derde meting zijn in overleg met het ministerie van OCenW enkele wijzigingen aangebracht in het deel over de gemeentelijke werkwijze. Zo gaat deze monitor niet meer in op bezwaar- en beroepsprocedures, alsmede doordecentralisatie. Verder zijn in deze monitor enkele vragen toegevoegd over de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Belangrijk uitgangspunt bij de wijzigingen van de lijsten was het beperken van de bevraginglast voor de gemeenten.

<sup>1</sup> Snel, B., Trommelen, M., IJzerman, M., Wezel, S. van & Bal, J. (1999). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.  
Lubberman, H.J.H., Kemp, S. van der & Klein, A.S. (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van de monitor decentralisatie onderwijshuisvesting luidt:

'Welke gevolgen heeft de decentralisatie huisvesting PO/VO voor de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen?'

### Financiële aspecten

Met betrekking tot de financiële aspecten zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan kapitaallasten (afschrijvingen en rente) met betrekking tot onderwijsgebouwen? Bij het VO vindt voor schoolgebouwen die à fonds perdu zijn gefinancierd (schoolgebouwen die voor 1/1/1997 met een bekostiging ineens door het Rijk zijn neergezet) ten behoeve van de monitor herwaardering plaats; kapitaallasten van deze gebouwen zijn meegenomen bij de totale kosten.
2. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan huur van ruimtes voor onderwijs en gymnastiek?
3. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan overige uitgaven voor huisvestingsvoorzieningen?
4. Hoeveel middelen hebben gemeenten in totaal en gemiddeld gereserveerd voor huisvesting PO/VO (voorzieningen en reserves)?
5. Wat is de absolute omvang van de middelen die gemeenten ter beschikking stellen voor onderwijshuisvesting danwel vastleggen voor onderwijshuisvesting op langere termijn?
6. Hoe hoog is het investeringsvolume voor het komend jaar (2003)?
7. Hoe hoog zijn de begrote lasten voor het komend jaar (2003)?
8. Hoeveel middelen geven gemeenten in totaal en gemiddeld uit aan indirecte kosten van huisvesting PO/VO?
9. Hoe is de spreiding van de totale uitgaven over groepen gemeenten met en zonder centrumfunctie voor (v)SO of VO?
10. Hoeveel middelen ontvangen gemeenten in totaal en gemiddeld van het Rijk uit het Gemeentefonds (algemene en integratie uitkering) voor huisvesting PO/VO?

### Gemeentelijke werkwijzen

Met betrekking tot de gemeentelijke werkwijzen zijn onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

#### *Overleg gemeenten en scholen*

1. Hoe beoordelen gemeenten de kwaliteit van de diverse overlegsituaties op basis van het resultaat, de mate van wederzijdse instemming en de omgang met minderheidsstandpunten?

#### *Bestuursvorm bevoegd gezag openbaar onderwijs*

2. Welke bestuursvorm hebben de diverse gemeenten gekozen voor de invulling van hun rol als bevoegd gezag bij het openbaar onderwijs (integrale of functionele bestuursvorm of gemeenschappelijk regeling)?

#### *Gemeentelijke verordening huisvesting*

3. Welke componenten van de door de VNG voorgestelde wijziging van de modelverordening huisvesting onderwijs hebben de diverse gemeenten overgenomen?
4. Waarom zijn bepaalde component(en) niet door de gemeenten overgenomen?
5. Hoe ervaren gemeenten de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen en eventueel is aangepast?



#### *Planning capaciteit onderwijshuisvesting*

6. Hoeveel gemeenten beschikken over een meerjarenplanning?
7. Op welke zaken hebben deze plannen betrekking?
8. Welke planning is voor deze voorzieningen door de verschillende gemeenten vastgesteld?
9. Welke tijdshorizon hebben de diverse huisvestingsplannen?

De enquête is daarnaast evenals bij de vorige meting aangevuld met vragen over aanvragen en toekenningen capaciteit onderwijshuisvesting.

### **1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek**

Kern van deze meting is een schriftelijke enquête onder alle 489 Nederlandse gemeenten<sup>1</sup>. Daarnaast is bestandsanalyse uitgevoerd op onder andere het bestand met inkomsten van gemeenten uit het Gemeentefonds<sup>2</sup>.

#### **Schriftelijke enquête**

Op basis van enkele wensen van de begeleidingscommissie zijn de vragenlijsten van de monitor aangepast (zie paragraaf 1.1). Bij het ontwerpen van de vragenlijst voor de financiële aspecten is Research voor Beleid in 1998 ondersteund door VB Deloitte & Touche.

Voor het verkrijgen van informatie over de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen zijn alle 489 gemeenten in Nederland benaderd door middel van een schriftelijke enquête (504 gemeenten in 2001). Eerst is een vooraankondiging verstuurd aan de Gemeentesecretaris. Vervolgens heeft een telefonische screening onder gemeenten plaatsgevonden voor het verzamelen van namen van contactpersonen voor de monitor. De contactpersonen dienden als aanspreekpunt binnen een gemeente. Hiervoor is gekozen, omdat de vragenlijsten veelal door meerdere personen binnen een gemeente ingevuld moesten worden. De contactpersonen is gevraagd zorg te dragen voor het (laten) invullen en retourneren van de vragenlijsten. Van alle 489 gemeenten is een naam van een contactpersoon doorgegeven. De vragenlijsten zijn aan deze contactpersonen gestuurd.

Om gemeenten ondersteuning te bieden bij het invullen van de vragenlijsten is door Research voor Beleid een helpdesk ingesteld. De contactpersonen van gemeenten die na een aantal weken de vragenlijsten nog niet hadden geretourneerd, zijn opnieuw telefonisch benaderd met het verzoek (alsnog) zorg te dragen voor het (laten) invullen en retourneren van de vragenlijsten.

Na de responsperiode zijn de ingevoerde gegevens per gemeente teruggekoppeld. Met behulp van deze terugkoppeling is gemeenten de mogelijkheid geboden bepaalde onvolkomenheden in de eigen antwoorden door te geven. Meerdere gemeenten hebben hierop gereageerd en de hieruit voortvloeiende wijzigingen zijn doorgevoerd in het algemene gegevensbestand. In het najaar van 2003 ontvangen alle gemeenten die aan deze vierde meting hebben meegewerkt een beknopte rapportage, het zogenoemde kengetallenrapport. Deze vertrouwelijke kengetallenrapportage geeft individuele gemeenten een indruk van de uitkomsten van de eigen gemeente ten opzichte van een groep vergelijkbare gemeenten.

<sup>1</sup> Voor de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen zijn twee aparte vragenlijsten opgesteld

<sup>2</sup> In de analyses is gebruik gemaakt van het door het ministerie van Financiën geleverde bestand voor het budget onderwijshuisvesting op gemeenteniveau voor het jaar 2002. In bijlage 1 is uitgelegd hoe het ministerie van Financiën de bedragen heeft berekend.

## Respons

Het (bruikbare) responspercentage voor de vragenlijst over de financiële aspecten van 2002 is uitgekomen op 62,2% (voor de derde meting was dit 64,3%). De respons op de vragenlijst over de gemeentelijke werkwijzen is 63,2% (voor de derde meting was dit 67,5%). De respons is op zowel de enquête over de financiële aspecten als over de gemeentelijke werkwijzen redelijk evenwichtig verdeeld over de verschillende gemeenteklassen (zie tabel 1.1 en 1.2). De uitkomsten zijn dan ook betrouwbaar en valide.

**Tabel 1.1** Gemeenten in Nederland en in de responsgroep per gemeenteklasse bij vragenlijst financiële aspecten voor 2000 en 2002<sup>1</sup>

Gemeenteklasse <sup>2</sup>	Aantal gemeenten populatie 2000	Aantal gemeenten respons 2000	Responspercentage 2000	Aantal gemeenten populatie 2002	Aantal gemeenten respons 2002	Responspercentage 2002
	< 10.000	95	48	50,5%	81	44
10.000-20.000	174	117	67,2%	169	110	65,1%
20.000-50.000	174	115	66,1%	177	106	59,9%
50.000-100.000	36	24	66,7%	37	23	62,2%
> 100.000	25	20	80,0%	25	21	84,0%
Totaal <sup>3</sup>	504	324	64,3%	489	304	62,2%

**Tabel 1.2** Gemeenten in Nederland en in de responsgroep per gemeenteklasse bij vragenlijst gemeentelijke werkwijzen voor 2000 en 2002

Gemeenteklasse	Aantal gemeenten populatie 2000	Aantal gemeenten respons 2000	Responspercentage 2000	Aantal gemeenten populatie 2002	Aantal gemeenten respons 2002	Responspercentage 2002
	< 10.000	95	55	57,9%	81	44
10.000-20.000	174	119	68,4%	169	110	65,1%
20.000-50.000	174	121	69,5%	177	110	62,1%
50.000-100.000	36	24	66,7%	37	23	62,2%
> 100.000	25	21	84,0%	25	22	88,0%
Totaal	504	340	67,5%	489	309	63,2%

<sup>1</sup> De gemeenten zijn begin 2003 bevestigd over de situatie in 2002. Door herindelingen zijn de 496 gemeenten uit 2002 teruggebracht tot 489 gemeenten. Deze 489 gemeenten zijn aangeschreven en dat aantal is dan ook het uitgangspunt. Gemeenten die zijn heringedeeld is gevraagd de nieuwe gemeente als uitgangspunt te nemen en de totale kosten daarvoor te berekenen. Ook bij de inkomsten vanuit het Gemeentefonds is dit gehanteerd, zodat de 489 gemeenten samen het overzicht vormen van de 496 gemeenten uit 2002.

<sup>2</sup> Bij het opstellen van de gemeenteklassen is voor 2000 uitgegaan van de CBS-ramingen van februari 2001. Voor de indeling van 2002 zijn de ramingen van het CBS in januari 2003 gebruikt. In deze laatste meting zijn de inwonersaantallen teruggekoppeld ter controle. Hieruit bleek dat er slechts enkele afwijkingen waren, maar die in geen enkel geval heeft geleid tot indeling van een gemeente in een andere klasse.

<sup>3</sup> In dit rapport is bij veel tabellen een kolom opgenomen met de splitsing naar gemeenteklasse. In deze kolom is ook een rij 'totaal' opgenomen. Dit totaal is geen splitsing naar gemeenteklasse, maar zijn de gemeenteklassen samen. De afgedrukte waarde voor dit rijtotaal hoeft, afhankelijk van de kolom, niet gelijk te zijn aan de som van de waarden per gemeenteklasse!

De vertegenwoordiging van gemeenten met voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs in de responsgroep is tevens goed verdeeld in vergelijking met de gehele populatie<sup>1</sup>. In tabel 1.3 is te zien dat in 2002 71% van de gemeenten in Nederland een of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs heeft. In de responsgroep heeft 74% van de gemeenten een of meerdere VO-scholen. Tabel 1.4 toont aan dat in 2002 bij 45% van de Nederlandse gemeenten en bij 47% van de responsgemeenten sprake is van (voortgezet) speciaal onderwijs. De verdeling van het percentage gemeenten met voortgezet respectievelijk (voortgezet) speciaal onderwijs is evenwichtig verdeeld over de verschillende gemeenteklassen. De responsgroep vormt hiermee een representatieve afspiegeling van de totale populatie.

**Tabel 1.3** Gemeenten met voortgezet onderwijs in Nederland en in de responsgroep bij de vragenlijst financiële aspecten

Gemeenteklasse	N 2000		% met VO populatie 2000		N 2002		% met VO populatie 2002	
	N	% met VO	N	% met VO	N	% met VO	N	% met VO
< 10.000	95	21% ( 20)	48	33% ( 16)	81	23% ( 19)	44	36% ( 16)
10.000-20.000	174	58% (101)	117	62% ( 73)	169	58% ( 98)	110	57% ( 63)
20.000-50.000	174	94% (164)	115	92% (106)	177	94% (166)	106	95% (101)
50.000-100.000	36	100% ( 36)	24	100% ( 24)	37	100% ( 37)	23	100% ( 23)
> 100.000	25	100% ( 25)	20	100% ( 20)	25	100% ( 25)	21	100% ( 21)
<b>Totaal</b>	<b>504</b>	<b>65% (346)</b>	<b>324</b>	<b>74% (239)</b>	<b>489</b>	<b>71% (345)</b>	<b>304</b>	<b>74% (224)</b>

**Tabel 1.4** Gemeenten met (voortgezet) speciaal onderwijs in Nederland en in de responsgroep bij de vragenlijst financiële aspecten

Gemeenteklasse	N 2000		% met(v)SO populatie 2000		N 2002		% met(v)SO populatie 2002	
	N	% met(v)SO	N	% met(v)SO	N	% met(v)SO	N	% met(v)SO
< 10.000	95	6% ( 6)	48	10% ( 5)	81	5% ( 4)	44	7% ( 3)
10.000-20.000	174	26% ( 45)	117	26% ( 31)	169	24% ( 40)	110	25% ( 28)
20.000-50.000	174	66% (114)	115	63% ( 73)	177	64% (114)	106	64% ( 68)
50.000-100.000	36	100% ( 36)	24	100% ( 24)	37	100% ( 37)	23	100% ( 23)
> 100.000	25	100% ( 25)	20	100% ( 20)	25	100% ( 25)	21	100% ( 21)
<b>Totaal</b>	<b>504</b>	<b>45% (226)</b>	<b>324</b>	<b>47% (153)</b>	<b>489</b>	<b>45% (220)</b>	<b>304</b>	<b>47% (143)</b>

De respons voor dit onderzoek is getracht zo hoog mogelijk te krijgen door te werken met een contactpersoon bij elke gemeente en ondersteuning te bieden bij het invullen van de vragenlijst. Het rapport geeft de resultaten weer van de opgaven van gemeenten. Door middel van analyses zijn controles uitgevoerd op de door gemeenten aangeleverde data. Ook hebben gemeenten naar aanleiding van de kengetallenrapportages de gelegenheid gehad eventuele onvolkomenheden recht te zetten en zijn individuele gemeenten gebeld over onduidelijkheden. Buiten deze onderzoekstechnische mogelijkheden voor controle hebben geen andere controles (bijvoorbeeld door een accountantsbureau) plaatsgevonden.

<sup>1</sup> Iedere gemeente in Nederland, en daarmee ook iedere gemeente in de responsgroep, heeft basisonderwijs.

## Analyse

De resultaten uit de enquêtes zijn samen met diverse bestaande databestanden van het ministerie van OCenW en het ministerie van Financiën geanalyseerd en verwerkt in de rapportage. Bij de analyse is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande databestanden, zodat gemeenten niet zijn belast met het invullen van vragen waarvan de antwoorden al elders bekend zijn. Tevens is op deze manier voorkomen dat gemeenten meerdere malen dezelfde gegevens moeten verstrekken.

Voor het draaien van de definitieve analyses zijn meerdere controles op de aangeleverde gegevens uitgevoerd. Bij de invoer kreeg de helpdesk een signaal van het invoerprogramma indien de financiële gegevens onvolledig of niet correct waren ingevuld. Hierop is de betreffende gemeente direct nagebeld. Vervolgens zijn extreme waarden en totalen gecontroleerd. De analyses leverden op hun beurt ook weer extra controles op, bijvoorbeeld bij uitkomsten per schoolsoort en gemeenteklasse. 'Vreemde' uitkomsten zijn op gemeenteniveau uitgezocht.

### Extrapolatie

De kostengegevens van de responderende gemeenten zijn geëxtrapolieerd naar de totale populatie. Op deze wijze is een beeld te verkrijgen van de financiële aspecten van alle gemeenten in Nederland. Per gemeenteklasse is een gemiddelde empirische waarde voor de desbetreffende variabele vast gesteld. Dit gemiddelde is vervolgens bij alle gemeenten waar geen (item) respons verkregen is ingevoerd. Daardoor nemen de niet responderende gemeenten het gemiddelde aan van de desbetreffende gemeenteklasse. Tevens is rekening gehouden met de gemeenten die 'niet van toepassing' hebben opgegeven bij een bepaalde kostenpost. Bij de extrapolatie is aan deze gemeenten de waarde '0' toegekend. Vervolgens zijn door somming per gemeenteklasse en voor het totaal de verdere cijfers berekend. Deze methode is bruikbaar doordat het aantal gemeenten per grootteklasse in de totale populatie bekend is. Het levert betrouwbare gegevens op, omdat het responspercentage redelijk is en tevens evenwichtig verdeeld is over de verschillende gemeenteklassen (zie tabel 1.1).

De keus voor bovenstaande methode is bewust gemaakt. Allereerst is deze methode bij de vorige meting ook gebruikt en is het in het kader van monitoring en vergelijkbaarheid verstandig deze methode ook nu weer te hanteren. Daarnaast hebben, evenals bij de vorige meting, nog andere overwegingen een rol gespeeld. Zo is een extrapolatie naar de absolute grootte van de gemeenten overwogen. Dit levert echter geen meerwaarde op. Met name in het voortgezet onderwijs bestaat vaak een verschil tussen de gemeente waar men woont en de gemeente waar men les krijgt. Extrapolatie op dit punt lijkt dus niet aan te bevelen. Een andere overwogen methode is het buiten beschouwing laten van extreme waarden, zowel naar boven als naar beneden. In de gehanteerde methode voor extrapolatie tellen de extreme waarden mee. Dit leidt ertoe dat een extreme waarde wellicht onevenredig hard mee telt in de extrapolatie. De gehanteerde methode gebruikt echter de empirische waarnemingen. Het gaat om waarnemingen die geverifieerd zijn bij en door de gemeenten. In de gehanteerde methodiek zijn geen redenen gevonden extreme waarden in bepaalde gevallen niet mee te nemen. Daarnaast is het zeer wel mogelijk dat dergelijke extreme waarden ook voorkomen in de gemeenten die niet gerespondeerd hebben. De in dit onderzoek gehanteerde methode voor extrapolatie lijkt dan ook het meest accurate beeld te geven, op basis van de in het onderzoek opgedane empirische waarnemingen.

## Vergelijking

In de tabellen met de financiële overzichten zijn ter vergelijking de gemiddelden opgenomen van de meting over 2000. Naast deze vergelijking was het bij de eerste meting ook de bedoeling een vergelijking uit te voeren tussen gemeenten die aan beide metingen hebben meegewerkt. Een probleem hierbij vormen de gemeentelijke herindelingen die zich sinds 2001 hebben voorgedaan. Hierdoor is het aantal gemeenten teruggelopen van 504 in 2001 tot 489 in 2003. Bij een vergelijking van gemeenten die zowel nu als twee jaar terug hebben meegewerkt is het dan moeilijk na te gaan in hoeverre de kostenverandering het gevolg is van de herindeling. Het is daarom beter de extrapolatie van de vorige meting (in dit geval 2000) als vergelijking op te nemen. Dit is dan ook gebeurd.

## 1.4 Opzet rapportage

In deze rapportage is een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen met betrekking tot de monitorperiode van de decentralisatie onderwijshuisvesting. Voor de financiële aspecten betekent dit dat het kostenniveau over 2002 in beeld is gebracht en is vergeleken met het kostenniveau van 2000. Daarnaast zijn ook de begrote kosten voor 2003 in kaart gebracht. Met betrekking tot de gemeentelijke werkwijzen zijn de ervaringen tot en met het begin van 2003 bevraagd. In de rapportage zijn landelijke uitkomsten en (voor zover relevant) uitkomsten per gemeenteklasse gepresenteerd.

Bij de indeling in gemeenteklassen is uitgegaan van de indeling zoals die staat vermeld in de tabellen 1.1 tot en met 1.4. In de rest van de rapportage is de laatste categorie onderverdeeld in kleiner en groter dan 250.000 inwoners, zodat vergelijking met de vorige meting mogelijk is. Deze onderverdeling is in een eerdere meting aangebracht op verzoek van de gemeenten. Het verzoek is gedaan naar aanleiding van de eerste kengetallenrapportage die de deelnemende gemeenten na afronding van de vorige enquête hebben ontvangen. In deze rapportage zijn de 'eigen' cijfers van een gemeente vergeleken met het gemiddelde van de responderende gemeenten in dezelfde grootteklasse. De vier grootste gemeenten (met meer dan 250.000 inwoners)<sup>1</sup> hebben een grote invloed op de gemiddelden voor de groep gemeenten vanaf 100.000 inwoners. Zodoende zijn zij geen goed vergelijkingsmateriaal voor de afzonderlijke gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners. Daarom is besloten de gemeentegrootteklasse >100.000 inwoners te splitsen in 100.000 tot 250.000 inwoners en >250.000 inwoners.

### Deel I

De opbouw van deel I 'Financiële aspecten' van dit rapport ziet er als volgt uit:

- Hoofdstuk 1: Achtergrond omvang kosten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 2: Kostenposten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 3: Totale kosten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 4: Voorzieningen onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 5: Gemeentefondsuitkering en kosten onderwijshuisvesting;
- Hoofdstuk 6: Investerings en begroting.

<sup>1</sup> Bij de vorige metingen is 200.000 inwoners als grens gehanteerd. Hierdoor werd de grootste klasse bij de vorige meting uitgebreid met de gemeente Eindhoven. In overleg met het ministerie van OCenW is besloten om in deze rapportage weer vast te houden aan een aparte indeling voor de G4. Eindhoven is daarom weer 'teruggezet' in de klasse 100.000 tot 250.000 inwoners. Om vergelijking met de vorige meting zuiverder te maken, zijn alle gemiddelden over 2000 opnieuw berekend.

Bij de diverse kostenberekeningen in dit deel van het rapport vermelden de tabellen steeds het aantal respondenten dat antwoord heeft gegeven op een bepaalde vraag. Respondenten die een bepaalde vraag niet hebben beantwoord of 'weet niet' hebben ingevuld, zijn bij de kostenberekeningen buiten beschouwing gelaten.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat in sommige gevallen bepaalde kosten niet of slechts deels onderverdeeld konden worden naar schoolsoort of kostenpost. In dit soort gevallen is wel het totaalbedrag, maar geen bedrag naar schoolsoort of kostenpost meegenomen in de berekeningen.

## **Deel II**

Deel II 'Gemeentelijke werkwijzen' is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1: Wijze waarop de decentralisatie in de praktijk vorm krijgt
- Hoofdstuk 2: Aanvragen en toekenningen
- Hoofdstuk 3: Meerjarenplanning
- Hoofdstuk 4: Aanvullende opmerkingen

**Deel I**

**Financiële aspecten**





# 1 Achtergrond omvang kosten onderwijshuisvesting

Voordat de hoogte van de kosten voor onderwijshuisvesting aan de orde komen, volgt in dit hoofdstuk eerst een beschrijving van factoren die hierop van invloed zijn. De factoren geven een bepaalde gedragslijn van gemeenten aan en bieden mogelijk verklaringen voor verschillen in kosten tussen gemeenten. Bij alle informatie die in deze rapportage is gegeven over kostenniveaus dient met de opmerkingen uit dit hoofdstuk rekening te worden gehouden.

Meerdere factoren zijn van invloed op de hoogte van de kosten van onderwijshuisvesting. Natuurlijk is het aantal leerlingen in een gemeente en het soort onderwijs dat er is gevestigd van groot belang. Daarnaast zijn ook bedrijfseconomische factoren van invloed op de hoogte van de kosten in een bepaald jaar. Het maakt bijvoorbeeld voor de jaarlijkse kosten uit of een gebouw in 40 of in 60 jaar wordt afgeschreven. In dit hoofdstuk zijn de volgende -kostenbeïnvloedende- factoren aan de orde:

- methode van afschrijven voor gebouwen in het primair onderwijs;
- methode van afschrijven voor gebouwen in het voortgezet onderwijs;
- overgenomen verplichtingen van het Rijk voor het voortgezet onderwijs.

Bij 'methoden van afschrijven' is onderscheid gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs. Gemeenten ontvingen voor de decentralisatie van de onderwijshuisvesting een vergoeding voor investeringen in de huisvesting voor het primair onderwijs en *niet* voor het voortgezet onderwijs. Gemeenten hadden geen bemoeienis met de financiering van de investeringen in gebouwen voor het voortgezet onderwijs, aangezien tot en met 1996 een directe relatie tussen het Rijk en het bevoegd gezag van een school bestond.

## 1.1 Methode van afschrijven voor het primair onderwijs

Zoals is opgemerkt leiden verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen tot verschillen in kosten. De overgang van bijvoorbeeld een 60-jarige naar een 40-jarige afschrijvingstermijn of het versneld afschrijven van investeringen hebben invloed op de hoogte van de kapitaallasten en daarmee op het kostenniveau in een bepaald jaar. Kapitaallasten hebben betrekking op de aflossings- en rentelasten van investeringen.

Bij de financiering van schoolgebouwen voor het primair onderwijs speelde de gemeente voor de decentralisatie reeds een rol. Voor de interpretatie van de hoogte van de kosten van onderwijshuisvesting na de decentralisatie, is het interessant te weten welke afschrijvingmethodieken en –termijnen gemeenten hanteren en of deze sinds de meting over 2000 zijn veranderd.

### Afschrijvingstermijnen

De trend uit de vorige enquêtes dat de afschrijvingstermijn van 60 jaar steeds meer afnam, heeft zich weer doorgezet (zie tabel 1.1).

**Tabel 1.1** Afschrijvingstermijnen voor gebouwen in het primair onderwijs in 2002

Afschrijvingstermijn	N	% *
75 jaar	6	2%
60 jaar	103	34%
50 jaar	23	8%
40 jaar	261	86%
30 jaar	31	10%
25 jaar	48	16%
20 jaar	94	31%
15 jaar	99	33%
10 jaar	33	11%
5 jaar	13	4%
0 jaar	15	5%
Anders	12	4%
Totaal	N=302	

\* Meerdere antwoorden mogelijk.

In 1997 (71%) en in 1998 (63%) was 60 jaar nog de meest voorkomende afschrijvingstermijn voor schoolgebouwen voor het primair onderwijs. In 2000 was dit nog maar (49%) en in 2002 is dit weer verder gedaald naar 34%. Evenals bij de voorgaande meting is de meest voorkomende afschrijvingstermijn 40 jaar (86% tegenover 78% in 2000).

De termijn van 60 jaar sloot aan bij de door het ministerie van OCenW gehanteerde bekostigingswijze. Deze resulteerde in lage lasten op korte termijn. De in de vorige meting gedane constatering, dat gemeenten voor een langere termijn strategie lijken te kiezen, wordt nu dus weer bevestigd. Uit de enquêtes blijkt tevens dat meerdere gemeenten verschillende afschrijvingstermijnen hanteren.

Op basis van de gehanteerde afschrijvingstermijn valt te verwachten dat veel gemeenten sinds 2000 over zijn gegaan op een andere afschrijvingstermijn. Dit is echter gemiddeld genomen niet waar (zie tabel 1.2).

**Tabel 1.2** Gemiddelde duur afschrijvingstermijn voor primair onderwijs in 2002 t.o.v. 2000

Afschrijvingstermijn in 2002 is:	N	%
Korter dan in 2000	51	17%
Gemiddeld dezelfde als in 2000	239	80%
Langer dan in 2000	1	0%
Anders	8	3%
Totaal	299	100%

In navolging van de vorige meting geven de meeste gemeenten aan niet te zijn overgegaan op andere afschrijvingstermijnen. Het grootste deel (80%) hanteert in 2002 nog dezelfde termijn(en) als in 2000. Bij de vorige meting was dit 73%, terwijl in de tweede meting (1998) nog 84% van de responderende gemeenten dezelfde termijn(en) hanteerden als in 1997. Het lijkt erop dat in de periode 1998-2000 de meeste gemeenten zijn overgestapt.

Ongeveer éénzesde deel (17%) van de gemeenten is in 2002 overgestapt op een gemiddeld kortere afschrijvingstermijn dan in 2000. Dit percentage is weer gedaald ten opzichte van de vorige meting (24%). Door een kortere afschrijvingstermijn te hanteren, ontstaat een opwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten van deze gemeenten.

Uit de algemene opmerkingen gegeven in de enquêtes bij de eerste twee metingen blijkt dat in sommige gemeenten de kapitaallasten van investeringen in jaar x pas gaan drukken op de begroting van jaar x+1. Hoewel deze opmerkingen bij de huidige meting (financiële aspecten over 2002) ontbreken, is er geen reden aan te nemen dat dit nu niet voorkomt. Voor investeringen in 2002 betekent het dat de lasten hiervan pas in 2003 zichtbaar zijn. Dit verschijnsel, het eerste jaar niet afschrijven, heet 'onderuitputting'. Onderuitputting is een algemene gedragslijn van gemeenten en komt op allerlei beleidsgebieden voor. Het volgen van deze gedragslijn heeft invloed op de kostenberekeningen in 2002 en 2003. Bij grote investeringen in 2002 zullen de kapitaallasten in 2003 zichtbaar stijgen ten opzichte van 2002.

### Afschrijvingsmethodieken

Naast de afschrijvingstermijn is ook de afschrijvingsmethodiek van invloed op de hoogte van de (kapitaal)lasten van onderwijshuisvesting in een bepaald jaar. Bij lineaire afschrijving neemt het totale bedrag aan aflossing en rentelasten ieder jaar af. Bij afschrijving op basis van annuïteiten blijft het totale bedrag aan aflossing en rentelasten ieder jaar (van de looptijd) gelijk. Afschrijving op basis van het ideaalcomplex betekent directe afboeking ten laste van de exploitatie, hierbij zijn dus alle kosten aan één jaar toegerekend. De door gemeenten gehanteerde afschrijvingsmethodieken voor gebouwen in het primair onderwijs zijn weergegeven in tabel 1.3.

**Tabel 1.3** Afschrijvingsmethodieken voor gebouwen in het PO in 2002

Afschrijvingsmethodiek	N	% *
Lineaire afschrijving	273	91%
Afschrijving o.b.v. annuïteiten	70	23%
Afschrijving o.b.v. ideaalcomplex	4	1%
Anders	5	2%
Totaal	N=299	

\* Meerdere antwoorden mogelijk.

In de tabel is te zien dat lineaire afschrijving nog steeds de meest gebruikte afschrijvingsmethodiek is voor schoolgebouwen in het primair onderwijs. Deze afschrijving is door 91% van de responderende gemeenten in 2002 gebruikt (in 1997, 1998 en 2000 was dit percentage 92%). Lineaire afschrijving is de afschrijvingsmethodiek die voor de decentralisatie van de onderwijshuisvesting, onder het LONDO-stelsel, werd gehanteerd.

De meeste gemeenten (94%) hanteren in 2002 dezelfde afschrijvingsmethodiek(en) als in 2000. Achttien gemeenten (6%) zijn wel overgegaan op een andere afschrijvingsmethodiek. Dit heeft bij tien van de achttien gemeenten geresulteerd in een hogere afschrijvingslast in 2002 ten opzichte van 2000. Bij twee gemeenten is de last gemiddeld gelijk gebleven en bij drie gemeenten is de last afgenomen. De andere drie gemeenten hebben de vraag naar de gevolgen voor de afschrijvingslast niet beantwoord.

## 1.2 Methode van afschrijven voor het voortgezet onderwijs

In 74% van de responderende gemeenten zijn gebouwen gevestigd ten behoeve van het voortgezet onderwijs. Alle grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) beschikken over scholen voor voortgezet onderwijs, terwijl dit logischerwijs in kleine gemeenten minder voorkomt (zie tabel 1.4).

**Tabel 1.4** Aantal responderende gemeenten met schoolgebouwen VO in 2002 per gemeente grootteklasse

Grootteklasse (aantal inwoners)	N	%
< 10.000	16	36,4%
10.000-20.000	65	59,1%
20.000-50.000	100	94,3%
50.000-100.000	23	100%
100.000-250.000	18	100%
> 250.000	3	100%
Totaal	225	74,0%*

\* Twee van de 304 gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

### Afschrijvingstermijnen

In tabel 1.5 is te zien welke afschrijvingstermijnen gemeenten in 2002 hanteren voor schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij om afschrijvingstermijnen van door gemeenten gedane investeringen in het voortgezet onderwijs. Schoolgebouwen van het voortgezet onderwijs die door de gemeente van het Rijk zijn overgenomen en niet zijn geherwaardeerd kennen geen afschrijvingstermijn.

**Tabel 1.5** Afschrijvingstermijnen voor gebouwen in het voortgezet onderwijs in 2002

Afschrijvingstermijn	N	% *
75 jaar	3	1%
60 jaar	20	9%
50 jaar	19	9%
40 jaar	175	80%
30 jaar	16	7%
25 jaar	27	12%
20 jaar	43	20%
15 jaar	32	15%
10 jaar	11	5%
5 jaar	3	1%
0 jaar	9	4%
Anders	16	7%
Totaal	N=219	

\* Meerdere antwoorden mogelijk.

De meest voorkomende termijn bij het afschrijven van gebouwen voor voortgezet onderwijs is 40 jaar (80%; in 1997, 1998 en 2000 was dit respectievelijk 56%, 61% en 70%). Daarnaast hanteert een aantal gemeenten (ook) diverse andere termijnen. Afschrijven in nul jaar betekent het direct afboeken van de investeringen en wordt ook wel à fonds perdu financiering genoemd. Bij de antwoordcategorie 'anders' geven een aantal gemeenten aan geen kapitaallasten te hebben, onder andere als gevolg van doordecentralisatie (de vraag is voor hen niet van toepassing).

Zoals uit tabel 1.6 blijkt, zijn de meeste gemeenten niet overgegaan op andere afschrijvingstermijnen.

**Tabel 1.6** Gemiddelde duur afschrijvingstermijn in 2002 t.o.v. 2000

Afschrijvingstermijn in 2002 is:	N	%
Korter dan in 2000	14	6%
Gemiddeld dezelfde als in 2000	189	87%
Langer dan in 2000	5	2%
Anders	9	4%
Totaal	217	100%*

\* De percentages tellen niet precies op tot 100% door afrondingen.

Het grootste deel (87%) van de gemeenten hanteert in 2002 nog dezelfde termijn(en) als in 2000. Een klein deel (6%) van de gemeenten is in 2002 overgestapt op een gemiddeld kortere afschrijvingstermijn dan in 1998. Deze verandering heeft een opwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten van deze gemeenten. Vijf gemeenten (2%) hebben juist een neerwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten gecreëerd door een langere afschrijvingstermijn te hanteren. Bij de antwoordcategorie 'anders' geven een aantal gemeenten aan dat er geen kapitaallasten zijn of waren, ondermeer als gevolg van doordecentralisatie. Voor deze gemeenten was de vraag dus niet van toepassing.

### Afschrijvingsmethodieken

De meest gebruikte afschrijvingsmethodiek voor schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs is, evenals in het primair onderwijs, lineaire afschrijving (zie tabel 1.7).

**Tabel 1.7** Afschrijvingsmethodieken voor gebouwen in het VO in 2002

Afschrijvingsmethodiek	N	%*
Lineaire afschrijving	183	84%
Afschrijving o.b.v. annuïteiten	46	21%
Afschrijving o.b.v. ideaalcomplex/a fonds perdu	2	1%
Anders	11	5%
Totaal	N=217	

\* Meerdere antwoorden mogelijk.

Lineaire afschrijving wordt gebruikt door 84% van de gemeenten (in 2000 was dit percentage 82%). Bij de antwoordcategorie 'anders' geven vijf gemeenten aan dat deze vraag niet van toepassing is.

De meeste gemeenten (97%) hanteren in 2002 dezelfde afschrijvingsmethodiek(en) als in 2000. Van de zes gemeenten (3%) die wel zijn overgegaan op een andere afschrijvingsmethodiek heeft dit bij drie gemeenten geresulteerd in een hogere afschrijvingslast in 2002 ten opzichte van 2000. De andere drie gemeenten hebben de vraag naar de gevolgen voor de afschrijvingslast niet beantwoord.

### 1.3 À fonds perdu financiering

Tot en met 1996 bestond voor investeringen in huisvesting van het voortgezet onderwijs een rechtstreekse relatie tussen het Rijk en het bevoegd gezag van een school. In de meeste gevallen werden de stichtingskosten van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs ineens ten laste van het rijksbudget gebracht en tevens ineens als investering afgeboekt, de zogenoemde à fonds perdu financiering.

Per 1 januari 1997 zijn deze à fonds perdu gefinancierde gebouwen aan de gemeenten overgedragen. Hoewel de overnamesom nihil was, vertegenwoordigen deze gebouwen een zekere waarde (die op verschillende manieren is te bepalen). Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt<sup>1</sup> is het verstandig deze gebouwen voor een bepaald bedrag op te nemen op de balans (herwaarderden). Door de jaarlijkse afschrijving is dan inzichtelijk welke kapitaallasten deze gebouwen met zich meebrengen.

Herwaardering is budgettair neutraal. Bij opname van het schoolgebouw aan de actiefkant van de balans, ontstaat aan de passiefkant van de balans, onder het eigen vermogen, een herwaarderingspost of herwaarderingsreserve. Deze post heeft dezelfde waarde als het geherwaardeerde gebouw. De jaarlijkse afschrijving, welke ten laste komt van de exploitatierekening, wordt nu betaald uit die herwaarderingsreserve. Jaarlijks nemen het bedrag waarvoor het gebouw op de balans staat en de herwaarderingsreserve op gelijke voet af. Zodra het gebouw is afgeschreven is ook de herwaarderingsreserve op.

Uit het voorgaande volgt dat herwaardering niet leidt tot tekorten of overschotten. De jaarlijkse afschrijving geeft inzicht in de kapitaallasten, terwijl de afschrijving is gefinancierd uit de herwaarderingsreserve. Herwaarderden leidt tot niet-uitkeerbare reserves. Op het moment dat het gebouw is afgeschreven, bedraagt ook de herwaarderingsreserve nul. Voor het bepalen van de kapitaallasten in een bepaald jaar is het van belang te weten of een gemeente eventueel overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen heeft geherwaardeerd. Het al dan niet herwaarderden kan een verklaring bieden voor verschillen in kapitaallasten tussen gemeenten.

In deze vierde meting gaf 54% van de 225<sup>2</sup> gemeenten met voortgezet onderwijs aan, dat zij één of meer schoolgebouwen hebben overgenomen die à fonds perdu zijn gefinancierd (in 2000 was dat 66% van 228 gemeenten). In de vorige meting gaf van de 151 gemeenten die à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen tien procent (13 gemeenten)<sup>3</sup> aan, een herwaardering te hebben toegekend aan de bovengenoemde overgenomen schoolgebouwen. In 2002 was dit percentage voor de 122 gemeenten die à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen iets hoger, namelijk dertien procent (15 gemeenten)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Over het onderwerp à fonds perdu financiering en herwaardering is bij de eerste meting advies ingewonnen bij accountantskantoor VB Deloitte & Touche.

<sup>2</sup> Volgens de gegevens van het ministerie van OCenW hebben 224 van de responderende gemeenten VO. In de enquête hebben twee scholen aangegeven wel over VO te beschikken, terwijl dat volgens het ministerie niet het geval is. Dit komt door gebouwen die voor speciaal onderwijs worden gebruikt (de gemeenten geven daar lasten voor op). Een andere gemeente geeft aan geen VO te hebben, terwijl het ministerie dat wel aangeeft. Binnen deze gemeente is sprake van een dependance van een VO-school uit een andere gemeente. De gemeente heeft hier geen lasten voor. In de berekeningen voor gemeenten met en zonder VO/VSO (verderop in deze rapportage) dient het bestand van het ministerie als uitgangspunt. Hier wordt uitgegaan van de gegevens uit de vragenlijst.

<sup>3</sup> Achttien gemeenten hebben deze vraag bij de vorige meting niet beantwoord.

<sup>4</sup> Zes gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

Voor de gemeenten met overgenomen à fonds perdu gefinancierde gebouwen die aangaven **niet** tot herwaardering te zijn overgegaan, heeft het ministerie van OCenW op basis van Cfi-gegevens een schatting gemaakt van de kapitaallasten die met deze gebouwen in 2000 en 2002 gemoeid zijn<sup>1</sup>. Op basis hiervan is een schatting te maken van de totale kapitaallasten in 2000 en 2002 voor de desbetreffende gemeenten.

Uit de gegevens van het ministerie van OCenW blijkt dat de kapitaallasten van de overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen voor de 101 gemeenten uit deze meting die niet hebben geherwaardeerd, gemiddeld bijna 690 duizend euro bedragen. Het minimum bedrag dat wordt overgenomen is nul euro (in dit geval is het gebouw ouder dan 30 jaar en daarmee afgeschreven). Het maximum bedrag dat wordt overgenomen is 4,8 miljoen euro aan extra kapitaallasten voor 2002. In totaal gaat het om een bedrag van bijna 96,7 miljoen euro aan (extra) kapitaallasten voor de 101 gemeenten die niet hebben geherwaardeerd<sup>2</sup>.

Bij de beschrijving van de kapitaallasten en de totale lasten voor onderwijshuisvesting in de volgende hoofdstukken zijn steeds bedragen gegeven exclusief en inclusief de kapitaallasten van de overgenomen (à fonds perdu gefinancierde) schoolgebouwen. De bedragen exclusief deze extra kapitaallasten zijn dus de bedragen die gemeenten via de enquête hebben doorgegeven.

### **Interpretatie financiële gegevens**

De in dit hoofdstuk besproken aspecten hebben dus invloed op het kostenniveau van onderwijshuisvesting voor verschillende gemeenten. Deze aspecten kunnen zowel kostenverhogend als kostenverlagend zijn. In ieder geval moet met dit soort invloeden rekening worden gehouden bij de interpretatie van de hoogte van de kosten die in de komende hoofdstukken worden gepresenteerd. Dit neemt niet weg dat de opgenomen cijfers een zo goed mogelijke benadering van de werkelijkheid weergeven.

<sup>1</sup> Het ministerie van OCenW heeft hierbij de volgende berekeningswijze gehanteerd. Op basis van Cfi-gegevens is bepaald welke gebouwen betrekking hebben op het voortgezet onderwijs. Vervolgens zijn de gebouwen waarop een lening loopt uitgezonderd. Voor het restant schoolgebouwen is aan de hand van de overgenomen investeringswaarde bepaald wat de kapitaallasten van deze gebouwen waren in 1997. Voor een schatting van deze bedragen in 2002 is het bestand uit 1997 gebruikt. De investeringswaarde is bepaald volgens de methode zoals beschreven in het rapport 'Decentralisatie huisvesting bve' van het ministerie van OCenW uit maart 1996. Gebouwen ouder dan 30 jaar en noodlokalen zijn buiten deze berekening gehouden. Per jaar is zo een gemiddelde last van 64,64 euro per m<sup>2</sup> berekend.

<sup>2</sup> Een aantal gemeenten met VO-schoolgebouwen heeft de vraag of zij à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen niet beantwoord. Daarnaast heeft een aantal gemeenten aangegeven dat zij **geen** à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen heeft overgenomen, terwijl uit bestanden van het ministerie van OCenW blijkt dat dit mogelijk toch is gebeurd. Met betrekking tot deze twee groepen gemeenten bestaat met andere woorden twijfel of zij nu wel of geen à fonds perdu gefinancierde gebouwen hebben overgenomen. Bij de vorige metingen is in overleg met het ministerie van OCenW besloten de herwaardering alleen toe te passen bij gemeenten waarvan zeker was dat dit soort gebouwen zijn overgenomen, dus indien de gemeente dit in de enquête heeft aangegeven én deze gemeente voorkomt in het herwaarderingsbestand van het ministerie van OCenW. Bij deze meting is deze werkwijze wederom gehanteerd. Bij de berekeningen met de herwaardering dient er dus rekening mee te worden gehouden dat het totale bedrag aan herwaarderingskosten voor de responderende gemeenten mogelijk hoger is. In deze analyse is uitgegaan van een voorzichtige schatting.





## 2 Kostenposten onderwijshuisvesting

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de hoogte van de diverse kostenposten van onderwijshuisvesting in 2002. De kostenposten bestaan uit kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen, overige lasten onderwijshuisvesting en indirecte kosten. De diverse kostenposten komen in de volgende paragrafen aan de orde. In de meeste tabellen is ter vergelijking de gemiddelde waarde van 2000 opgenomen in een gemarkeerde kolom. Hierbij valt op te merken dat de gegevens over 2000 gebaseerd zijn op een ander aantal gemeenten (voor een volledig overzicht van hoogte van de kostenposten in 2000 zie de eindrapportage van de vorige metingen<sup>1</sup>). De aantallen die in de tabellen in de kolom onder "N" vermeld staan gelden voor 2002 (4<sup>e</sup> meting).

In het algemeen geldt dat de jaarlijkse lasten van onderwijshuisvesting van gemeenten onderling eigenlijk *niet* helemaal goed vergelijkbaar zijn. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, leiden mogelijke verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen die gemeenten gebruiken tot verschillen in de verdeling van kapitaallasten en daarmee van de totale kosten. Verschillen in afschrijvingsmethodieken en –termijnen die de responderende gemeenten gebruiken komen niet veelvuldig voor zoals blijkt uit de resultaten (zie paragrafen 1.1 en 1.2). Toch moet er bij de informatie in dit hoofdstuk rekening mee worden gehouden, opdat verschillen in kosten tussen gemeenten enigszins worden genuanceerd.

Bij de meeste kostenberekeningen in dit hoofdstuk is een onderverdeling naar gemeentegrootteklasse weergegeven. Tevens is steeds het gemiddelde bedrag aan lasten per gemeente, het maximale en minimale bedrag dat voorkomt en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Het 'minimum 2002' en 'maximum 2002' bedrag is weergegeven om een indruk te geven van de spreiding van de antwoorden van de verschillende gemeenten. Het totaal aantal responderende gemeenten verschilt per vraag, omdat niet alle gemeenten alle vragen (volledig) hebben beantwoord. Gemeenten die een bepaalde vraag niet hebben beantwoord zijn dus buiten de berekeningen gehouden.

### 2.1 Kapitaallasten

Onder kapitaallasten onderwijshuisvesting 2002 vallen alle afschrijvings- en rentelasten van onderwijshuisvestingsvoorzieningen in de eigen gemeente:

- afschrijvings- en rentelasten van alle verplichtingen die per 1/1/1997 door gemeenten van het Rijk zijn overgenomen ten behoeve van schoolgebouwen in het PO en VO;
- afschrijvings- en rentelasten van de door de gemeente geherwaardeerde –à fonds perdu gefinancierde- schoolgebouwen in het VO;
- afschrijvings- en rentelasten van investeringen die door de gemeente zijn gedaan in onderwijshuisvesting (o.b.v. het programma of de spoedprocedure);
- afschrijvings- en rentelasten van investeringen onderwijshuisvesting die het karakter hebben van immateriële activa (bv. groot onderhoud, uitbreiding en aanpassingen dat/die in een aantal jaren wordt/worden afgeschreven);

<sup>1</sup> Lubberman, H.J.H., Kemp, S. van der & Klein, A.S. (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

- alle afschrijvingen die in 2002 ineens ten laste van de exploitatie zijn gebracht;
- kosten van langcyclisch onderhoud in het VO (voormalige Rijksscholen);
- kosten van kleine huisvestingsvoorzieningen in het VO.

De kapitaallasten van gymnastiek-/sportvoorzieningen waarvan het juridisch eigendom niet bij een schoolbestuur ligt, de zogenaamde C-lokalen, vallen niet onder de kapitaallasten onderwijs-huisvesting. Eventuele huurlasten die gemeenten hiervan hebben in het kader van schoolgymnastiek behoren wél tot de lasten van onderwijshuisvesting.

In het geval een gemeente à fonds perdu gefinancierde scholen heeft overgenomen én deze gebouwen niet heeft herwaardeerd, is bij het totale bedrag aan kapitaallasten nog een bedrag opgeteld. Dit bedrag aan kapitaallasten voor à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen is voor 101 gemeenten bepaald door het ministerie van OCenW (zie ook paragraaf 1.3 van dit deel van het rapport). Deze 101 gemeenten hebben in de enquête aangegeven à fonds perdu gefinancierde scholen te hebben overgenomen zonder ze te herwaarderen. In 2000 waren dit 120 gemeenten.

In tabel 2.1 en 2.2 is een overzicht gegeven van de kapitaallasten van onderwijshuisvesting voor gemeenten exclusief én inclusief de herwaarderingsbedragen zoals berekend door het ministerie van OCenW. Dit laatste is gedaan om een goede indruk te krijgen van het daadwerkelijke kosteniveau van gemeenten.

**Tabel 2.1** Kapitaallasten per gemeenteklasse exclusief herwaardering van OCenW<sup>1</sup>

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	205.572	233.948	23.741	636.909	10.059.773	N= 43	2,3%
10.000-20.000	474.921	632.193	0	5.601.680	69.541.181	N=110	16,1%
20.000-50.000	957.704	1.132.936	319.637	5.178.180	118.958.254	N=105	27,5%
50.000-100.000	2.831.426	3.429.446	1.018.127	7.146.804	78.877.257	N= 23	18,2%
100.000-250.000	7.022.656	5.949.498	3.023.527	10.078.729	107.090.966	N= 18	24,7%
> 250.000	16.582.626	24.182.500	22.532.000	25.833.000	48.365.000	N= 2	11,2%
Totaal	1.272.923	1.438.181	0	25.833.000	432.892.431	N=301	100%

Het totale bedrag aan kapitaallasten in 2002 voor de 301 gemeenten die hierover informatie hebben gegeven komt zonder de lasten van de herwaardering door het ministerie op 433 miljoen euro. Gemiddeld betekent dit een bedrag van ruim 1,4 miljoen euro aan kapitaallasten per gemeente (in 2000 was dit bijna 1,3 miljoen euro gemiddeld per gemeente). Extrapolatie naar landelijke cijfers laat zien dat de totaalbedragen van de extrapolatie neerkomen op 640,3 miljoen voor de totale kapitaallasten exclusief herwaardering. In 2000 kwam de extrapolatie 58 miljoen lager uit, namelijk op 582,3 miljoen euro.

<sup>1</sup> De extra kapitaallasten van de 15 gemeenten die in 2001 of 2002 zelf een herwaardering hebben toegekend aan overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen, zijn wél in dit overzicht meegenomen.

**Tabel 2.2** Kapitaallasten per gemeenteklasse inclusief herwaardering van OCenW

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	231.667	250.305	28.872	648.660	10.763.121	N= 43	2,2%
10.000-20.000	539.204	671.370	0	5.601.680	73.850.731	N=110	14,8%
20.000-50.000	1.200.336	1.313.392	319.637	5.178.180	137.906.176	N=105	27,6%
50.000-100.000	3.703.099	3.931.724	1.018.127	7.146.804	90.429.652	N= 23	18,1%
100.000-250.000	9.104.158	7.330.036	3.948.565	11.699.383	131.940.650	N= 18	26,4%
> 250.000	18.831.916	27.423.194	24.167.909	30.678.479	54.846.388	N= 2	11,0%
<b>Totaal</b>	<b>1.579.912</b>	<b>1.660.255</b>	<b>0</b>	<b>30.678.479</b>	<b>499.736.718</b>	<b>N=301</b>	<b>100%</b>

Inclusief de lasten van de herwaardering bedragen de totale kapitaallasten voor de 301 gemeenten in 2002 bijna 500 miljoen euro, hetgeen gemiddeld een bedrag van bijna 1,7 miljoen euro per gemeente betekent (in 2000 was dat bijna 1,6 miljoen). Geëxtrapoleerd naar de totale populatie is dat 727,0 miljoen euro. Dit is een stijging van bijna 2,5 miljoen euro ten opzichte van 2000 waar het geëxtrapoleerde totaal 724,6 miljoen euro bedroeg.

## 2.2 Huurlasten

Onder huurlasten vallen de huurlasten van ruimtes van onderwijs en gymnastiek in het primair en voortgezet onderwijs, inclusief de lopende huurverplichtingen.

In de volgende tabel (2.3) is te zien dat de gemiddelde huurlasten per gemeente in 2002 bijna 135 duizend euro per gemeente bedragen (in 2000 was dit gemiddeld 117 duizend euro per gemeente).

**Tabel 2.3** Huurlasten per gemeenteklasse

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	20.125	13.717	0	95.960	603.552	N= 44	1,5%
10.000-20.000	36.519	35.310	0	381.807	3.848.825	N=109	9,5%
20.000-50.000	73.055	79.237	0	593.944	8.319.924	N=105	20,6%
50.000-100.000	241.304	166.667	0	581.965	3.833.335	N= 23	9,5%
100.000-250.000	487.264	906.505	106.834	2.332.751	16.317.094	N= 18	40,3%
> 250.000	1.963.226	3.760.500	2.181.000	5.340.000	7.521.000	N= 2	18,6%
<b>Totaal</b>	<b>117.025</b>	<b>134.365</b>	<b>0</b>	<b>5.340.000</b>	<b>40.443.730</b>	<b>N=301</b>	<b>100%</b>

In totaal zijn de huurlasten van de 301 gemeenten die hierover informatie hebben verschaft ruim 40 miljoen euro. Extrapolatie van de huurlasten naar de totale populatie laat een bedrag van 56,1 miljoen euro zien. In 2000 was dat bedrag bijna 47,4 miljoen euro. Het gemiddelde voor 2002 valt hoger uit dan het gemiddelde voor 2000; dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijgingen van de huurlasten in de twee grootste gemeenteklassen.

## 2.3 Overige lasten onderwijshuisvesting

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de volgende kostenposten aan de orde: erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten onderwijshuisvesting.

### Erfpachtvergoedingen

De kosten die gemeenten hebben voor erfpachtvergoedingen zijn weergegeven in tabel 2.4.

**Tabel 2.4** Erfpachtvergoedingen per gemeenteklasse

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	309	485	0	11.345	21.330	N= 44	1,4%
10.000-20.000	477	431	0	17.144	46.975	N=109	3,0%
20.000-50.000	774	1.029	0	42.000	108.028	N=105	6,9%
50.000-100.000	14.490	569	0	5.112	13.088	N= 23	0,8%
100.000-250.000	7.915	4.398	0	63.640	79.165	N= 18	5,1%
> 250.000	455.020	431.333	0	1.189.000	1.294.000	N= 3	82,8%
<b>Totaal</b>	<b>8.557</b>	<b>5.174</b>	<b>0</b>	<b>1.189.000</b>	<b>1.562.586</b>	<b>N=302</b>	<b>100%</b>

Uit de tabel blijkt dat de erfpachtvergoedingen gemiddeld ruim 5 duizend euro per gemeente bedragen (in 2000 was dit bedrag gemiddeld bijna 9 duizend euro per gemeente). Dit gemiddelde varieert echter sterk met de omvang van de gemeente. Met name in de grotere gemeenten is sprake van erfpacht. De 302 responderende gemeenten, hebben tezamen bijna 1,6 miljoen aan kosten van erfpachtvergoedingen. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dat een bedrag van 2,1 miljoen euro. Dat is een daling van 500 duizend euro ten opzichte van 2000 (geëxtrapoleerd totaal van 2,6 miljoen euro).

### Vergoeding rente en aflossing aan scholen

In tabel 2.5 is de vergoeding die gemeenten aan scholen geven voor rente en aflossing opgenomen. Onder deze post vallen de volgende kosten:

- de voormalige Rijksvergoeding aan scholen voor leningen met betrekking tot schoolgebouwen, die met ingang van 1/1/1997 door de gemeente wordt verstrekt;
- vergoeding aan scholen van rente- en aflossingsverplichtingen van de van het Rijk overgenomen leningen zonder schoolgebouw.

**Tabel 2.5** Vergoeding rente en aflossing aan scholen per gemeenteklasse

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	9.106	2.187	0	61.371	96.249	N= 44	0,9%
10.000-20.000	19.653	14.693	0	321.874	1.601.562	N=109	15,0%
20.000-50.000	39.013	38.045	0	895.405	4.032.800	N=106	37,8%
50.000-100.000	171.082	106.110	0	481.293	2.440.527	N= 23	22,9%
100.000-250.000	133.265	121.345	0	717.632	2.184.202	N= 18	20,5%
> 250.000	197.286	159.500	133.000	186.000	319.000	N= 2	3,0%
<b>Totaal</b>	<b>49.399</b>	<b>35.345</b>	<b>0</b>	<b>895.405</b>	<b>10.674.340</b>	<b>N=302</b>	<b>100%</b>

De tabel laat zien dat gemeenten gemiddeld ruim 35 duizend euro aan kosten hebben van de vergoeding van rente en aflossing aan scholen (in 2000 was dit bedrag gemiddeld 49 duizend euro per gemeente). Ook hier variëren de gemiddelden sterk per gemeenteklasse. De 302 responde-

rende gemeenten hebben tezamen bijna 10,7 miljoen euro aan kosten. Extrapolatie naar de totale populatie komt dan uit op bijna 16,3 miljoen euro. Dit is een daling van circa 4,5 miljoen euro ten opzichte van 2000 (geëxtrapoleerd totaal van 20,8 miljoen euro).

### Overige lasten onderwijshuisvesting

Onder overige lasten onderwijshuisvesting vallen onder andere bouwvoorbereidingskrediet, gymnastiekuren, voorzieningen, onroerend zaak belasting en dergelijke. Deze lasten zijn weergegeven in tabel 2.6.

**Tabel 2.6** Overige lasten onderwijshuisvesting per gemeenteklasse

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	82.548	83.025	0	480.478	3.653.090	N= 44	2,0%
10.000-20.000	131.817	199.590	0	3.897.726	21.755.290	N=109	11,9%
20.000-50.000	312.834	417.604	0	2.091.483	43.848.434	N=105	24,0%
50.000-100.000	1.001.262	1.328.725	327.400	3.529.000	30.560.686	N= 23	16,8%
100.000-250.000	2.347.548	3.215.015	1.709.870	6.254.521	57.870.264	N= 18	31,7%
> 250.000	7.391.191	12.369.000	7.014.000	17.724.000	24.738.000	N= 2	13,6%
<b>Totaal</b>	<b>447.525</b>	<b>606.066</b>	<b>0</b>	<b>17.724.000</b>	<b>182.425.764</b>	<b>N=301</b>	<b>100%</b>

Gemeenten hebben gemiddeld 606 duizend euro aan overige kosten (in 2000 was dit bedrag gemiddeld bijna 448 duizend euro per gemeente). Dit verschilt echter naar omvang van de gemeente. Het gezamenlijk kostenbedrag voor de 301 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord, bedraagt ruim 182 miljoen euro. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie komt dat uit op een bedrag van 263,0 miljoen euro. Vergeleken met 2000 (geëxtrapoleerd totaal van 198,6 miljoen euro) is dat bijna 64,5 miljoen euro meer.

## 2.4 Uitbreiding fte's

Bij de vraag naar de indirecte kosten van huisvesting is bij de opzet van de monitor besloten alleen te vragen naar de doorberekening van de personele kosten, aangezien de vraag naar de doorberekening van de apparaatskosten te breed geïnterpreteerd zou kunnen worden. De vraag naar extra fulltime equivalents (fte's) is meer concreet en afgebakend. In deze meting is dit ook weer gehanteerd.

In tabel 2.7 is te zien hoeveel extra fte's gemeenten sinds 1 januari 2001 hebben ingezet als direct gevolg van de taakuitbreiding van de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting.

**Tabel 2.7** Percentage gemeenten met uitbreiding van aantal fte's per gemeenteklasse

Aantal fte's ->	0	>0-1	>1-2	>2	Weet niet	Totaal
Grootteklasse	Rij %	Rij %	Rij %	Rij %	Rij %	Rij %
< 10.000	84,1%	11,4%	-	-	4,5%	100% (N= 44)
10.000-20.000	79,1%	16,4%	0,9%	-	3,6%	100% (N=110)
20.000-50.000	73,6%	21,7%	0,9%	0,9%	2,8%	100% (N=106)
50.000-100.000	60,9%	26,1%	8,7%	4,3%	-	100% (N= 23)
100.000-250.000	60,0%	11,1%	5,6%	16,7%	-	100% (N= 18)
> 250.000	-	33,3%	-	66,7%	-	100% (N= 3)
<b>Totaal</b>	<b>75,0%</b>	<b>18,1%</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,3%</b>	<b>3,0%</b>	<b>100%</b>
	<b>(N=228)</b>	<b>(N=55)</b>	<b>(N=5)</b>	<b>(N=7)</b>	<b>(N=9)</b>	<b>(N=304)</b>

Driekwart van de gemeenten (75,0%) heeft geen extra fte's aan hun formatie toegevoegd als gevolg van de taakuitbreiding (2000: 68,6%). Bijna éénvijfde van de 304 responderende gemeenten heeft wel haar formatie uitgebreid (2000: 23,7%), maar met minder dan of met 1 fte. Slechts 3,9% heeft haar formatie met meer dan 1 fte uitgebreid (2000: 2,6%), terwijl 3% het niet weet.

Uit de opmerkingen bij de enquête blijkt dat enkele gemeenten, evenals in 2000, (tevens) eenmalig een adviesbureau of een andere vorm van externe ondersteuning hebben ingehuurd ten behoeve van een goede uitvoering van de taak op het gebied van onderwijshuisvesting.

In tabel 2.8 is te zien hoeveel extra personeelsformatie in fte's de 295 gemeenten die hierover informatie hebben gegeven, gemiddeld per gemeente hebben ingezet.

**Tabel 2.8** Uitbreiding fte's a.g.v. taakuitbreiding per gemeenteklasse in 2002

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	0,0	0,0	0,3	1,17	N= 45	2,1%
10.000-20.000	0,1	0,0	2,0	9,24	N=106	16,2%
20.000-50.000	0,1	0,0	2,5	15,31	N=103	26,9%
50.000-100.000	0,5	0,0	4,0	11,10	N= 23	19,5%
100.000-250.000	0,8	0,0	5,0	13,59	N= 18	23,9%
> 250.000	2,2	0,5	3,0	6,50	N= 3	11,4%
<b>Totaal</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>5,0</b>	<b>56,91</b>	<b>N=295</b>	<b>100%</b>

In navolging van de vorige meting is per gemeente gemiddeld 0,2 fte extra ingezet voor onderwijshuisvesting. Deze 295 gemeenten hebben hun formatie met in totaal bijna 56 fte's uitgebreid (2000: 55 fte's).

### 3 Totale kosten onderwijshuisvesting

De totale kosten voor de onderwijshuisvesting in 2002 is gebaseerd op de som van:

- kapitaallasten (afschrijvings- en rentelasten) onderwijshuisvesting;
- huurlasten van ruimtes van onderwijs en gymnastiek;
- erfpachtvergoedingen;
- vergoeding rente en aflossing aan scholen;
- overige lasten onderwijshuisvesting (bouw-voorbereidingskrediet, gymnastiekuren, voorzieningen en dergelijke).

De kapitaallasten vormen een onderdeel van de totale lasten voor onderwijshuisvesting. Dit hoofdstuk geeft daarom tevens een overzicht van de totale lasten voor gemeenten exclusief én inclusief de kapitaallasten van de herwaardering van à fonds perdu gefinancierde gebouwen, zoals berekend door het ministerie van OCenW (zie ook paragraaf 1.3 van dit deel van het rapport).

Bij de presentatie van de gegevens over de totale kosten voor onderwijshuisvesting gelden dezelfde kanttekeningen die in hoofdstuk 1 zijn gemaakt. Het gebruik van verschillende afschrijvingsmethodieken en –termijnen heeft verschillen in kosten tot gevolg. Bij de interpretatie van kostenverschillen tussen gemeenten dient hiermee rekening te worden gehouden.

Gemeenten met schoolgebouwen voor (voortgezet) speciaal onderwijs hebben vanwege hun centrumfunctie (waarschijnlijk) hogere kosten dan gemeenten zonder dit soort schoolgebouwen. In de vorige metingen is dit ook gebleken. In paragraaf 3.2 is daarom een overzicht gegeven van de kosten van deze groep gemeenten. In paragraaf 3.3 is daarnaast gekeken naar de kosten van kleinere gemeenten met een instelling voor voortgezet onderwijs op het grondgebied, omdat kleine gemeenten met dit soort scholen veelal ook een centrumfunctie hebben.

Evenals in het vorige hoofdstuk over de verschillende kostenposten is in dit hoofdstuk een onderverdeling naar gemeentegrootteklasse weergegeven. Tevens is het gemiddeld bedrag aan lasten per gemeente, het maximale en minimale bedrag dat voorkomt en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Het totaal aantal responderende gemeenten verschilt per vraag, omdat niet alle gemeenten alle vragen (volledig) hebben beantwoord. Gemeenten die een bepaalde vraag niet hebben beantwoord zijn dus buiten de berekeningen gehouden.

### 3.1 Totale kosten voor alle responderende gemeenten

Allereerst is gekeken naar de totale kosten voor alle gemeenten die aan deze meting hebben deelgenomen. In tabel 3.1 zijn de totale kosten exclusief herwaardering opgenomen.

**Tabel 3.1** Totaal kosten per gemeenteklasse exclusief herwaardering van OCenW

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	312.552	335.674	79.726	1.063.836	14.433.994	N= 43	2,0%
10.000-20.000	649.264	883.748	25.000	5.851.680	96.328.547	N=109	13,0%
20.000-50.000	1.382.429	1.668.642	630.492	5.618.158	175.207.440	N=105	23,7%
50.000-100.000	4.247.613	5.031.517	1.705.101	8.928.548	115.724.893	N= 23	15,7%
100.000-250.000	9.987.846	10.196.761	5.595.034	15.170.606	183.541.691	N= 18	24,9%
> 250.000	29.414.674	51.078.559	31.965.000	70.998.678	153.235.678	N= 3	20,8%
<b>Totaal</b>	<b>1.975.619</b>	<b>2.453.396</b>	<b>25.000</b>	<b>70.998.678</b>	<b>738.472.243</b>	<b>N=301</b>	<b>100%</b>

Uit de tabel blijkt dat gemeenten in 2002 gemiddeld bijna 2,5 miljoen euro aan kosten hebben voor onderwijshuisvesting exclusief herwaardering (in 2000 was dit gemiddeld bijna 2 miljoen euro per gemeente). De 301 gemeenten die informatie hebben gegeven over hun totale kosten, komen tezamen op een bedrag van ruim 738 miljoen euro voor 2002. Geëxtrapolerd naar de totale populatie betekent dat een bedrag van 1,07 miljard euro. In 2000 bedroeg dit bedrag nog ruim 200 miljoen euro minder, namelijk 863 miljoen euro.

In voornoemde bedragen is dus géén rekening gehouden met de extra kapitaallasten van geherwaardeerde, à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs. Als deze extra kapitaallasten mee worden genomen, vallen de kosten hoger uit (zie tabel 3.2).

**Tabel 3.2** Totaal kosten per gemeenteklasse inclusief herwaardering van OCenW

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	339.806	352.031	80.056	1.063.836	15.137.342	N= 43	1,9%
10.000-20.000	712.982	923.285	25.000	5.851.680	100.638.097	N=109	12,5%
20.000-50.000	1.629.304	1.849.099	630.492	5.618.158	194.155.362	N=105	24,0%
50.000-100.000	5.119.286	5.533.795	1.705.101	8.928.548	127.277.288	N= 23	15,7%
100.000-250.000	12.069.347	11.577.299	6.996.584	18.381.921	208.391.375	N= 18	25,8%
> 250.000	32.558.591	54.184.770	33.600.909	73.835.922	162.554.310	N= 3	20,1%
<b>Totaal</b>	<b>2.302.413</b>	<b>2.684.896</b>	<b>25.000</b>	<b>73.835.922</b>	<b>808.153.774</b>	<b>N=301</b>	<b>100,0%</b>

De kapitaallasten inclusief herwaardering bedragen gemiddelde bijna 2,7 miljoen euro per gemeente (in 2000 was dit gemiddeld 2,3 miljoen euro per gemeente). Het gezamenlijke kostenbedrag voor de genoemde 301 gemeenten bedraagt ruim 808 miljoen euro voor 2002. Extrapolatie naar de totale populatie levert dan een totaalbedrag van 1,16 miljard euro op. Dit is een stijging van ongeveer 150 miljoen euro ten opzichte van 2000 (geëxtrapolerd totaal van bijna 1,01 miljard euro).



## 3.2 Totale kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO

Tabel 3.3 en 3.5 geven inzicht in het kostenniveau van de responderende gemeenten met één of meerdere gebouwen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Tabel 3.4 en 3.6 laten het kostenniveau van de responderende gemeenten zien zónder gebouwen voor (voortgezet) speciaal onderwijs<sup>1</sup>. Bij de berekeningen van totale kosten voor gemeenten (waaronder al dan niet de kosten van (v)SO) is bij de eerste twee tabellen uitgegaan van de kosten **exclusief** de kapitaallasten van de door het ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen. Van de 301 gemeenten die informatie hebben gegeven over de totale kosten, hebben 142 gemeenten gebouwen voor (v)SO. De 159 overige gemeenten beschikken niet over dit soort gebouwen.

**Tabel 3.3** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met (v)SO (excl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	408.854	615.848	300.437	1.063.836	1.847.543	N= 3	0,3%
10.000-20.000	827.059	1.022.507	244.837	3.688.505	28.630.208	N= 28	4,7%
20.000-50.000	1.569.249	1.864.896	850.776	3.894.075	124.948.063	N= 67	20,6%
50.000-100.000	4.247.613	5.031.517	1.705.101	8.928.548	115.724.893	N= 23	19,0%
100.000-250.000	9.987.846	10.196.761	5.595.034	15.170.606	183.541.691	N= 18	30,2%
> 250.000	29.414.674	51.078.559	31.965.000	70.998.678	153.235.678	N= 3	25,2%
<b>Totaal</b>	<b>3.433.819</b>	<b>4.281.184</b>	<b>244.837</b>	<b>70.998.678</b>	<b>607.928.076</b>	<b>N=142</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.4** Totaal kosten huisvesting BO en VO per gemeenteklasse voor gemeenten zónder (v)SO (excl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	300.514	314.661	79.726	754.262	12.586.451	N= 40	9,6%
10.000-20.000	582.858	835.782	25.000	5.851.680	67.698.339	N= 81	51,9%
20.000-50.000	1.058.912	1.322.615	630.492	5.618.158	50.259.377	N= 38	38,5%
<b>Totaal</b>	<b>633.007</b>	<b>821.032</b>	<b>25.000</b>	<b>5.851.680</b>	<b>130.544.167</b>	<b>N=159</b>	<b>100%</b>

In de tabellen is te zien dat de gemiddelde totale kosten (excl. herwaardering) voor gemeenten met (v)SO bijna 4,3 miljoen euro per gemeente bedragen (3,4 miljoen euro in 2000). Voor gemeenten zónder (v)SO is dit bedrag 821 duizend euro (633 duizend euro in 2000). Uit de tabellen is tevens op te maken dat alle grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) scholen voor (v)SO binnen hun grenzen hebben.

Tabellen 3.5 en 3.6 presenteren dan de kosten **inclusief** de kapitaallasten van de door het ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen.

<sup>1</sup> Deze tabellen geven inzicht in het totale kostenniveau van gemeenten met en zonder (v)SO; het gaat hierbij dus zowel om kosten van (v)SO-gebouwen als kosten van BO- en VO-gebouwen in deze gemeenten.

**Tabel 3.5** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met (v)SO (incl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	498.690	719.401	300.437	1.063.836	2.158.203	N= 3	0,3%
10.000-20.000	979.677	1.119.484	244.837	3.688.505	31.345.541	N= 28	4,7%
20.000-50.000	1.878.745	2.099.649	863.386	4.724.617	140.676.461	N= 67	20,9%
50.000-100.000	5.119.286	5.533.795	1.705.101	8.928.548	127.277.288	N= 23	18,9%
100.000-250.000	12.069.347	11.577.299	6.996.584	18.381.921	208.391.375	N= 18	31,0%
> 250.000	32.558.591	54.184.770	33.600.909	73.835.922	162.554.310	N= 3	24,2%
<b>Totaal</b>	<b>4.056.034</b>	<b>4.735.234</b>	<b>244.837</b>	<b>73.835.922</b>	<b>672.403.178</b>	<b>N=142</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.6** Totaal kosten huisvesting BO en VO per gemeenteklasse voor gemeenten zónder (v)SO (incl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	319.945	324.478	80.056	754.262	12.979.139	N= 40	9,6%
10.000-20.000	613.374	855.464	25.000	5.851.680	69.292.556	N= 81	51,0%
20.000-50.000	1.197.346	1.407.340	630.492	5.618.158	53.478.901	N= 38	39,4%
<b>Totaal</b>	<b>687.799</b>	<b>853.777</b>	<b>25.000</b>	<b>5.851.680</b>	<b>135.750.596</b>	<b>N=159</b>	<b>100%</b>

In de tabellen is te zien dat de gemiddelde totale kosten (incl. herwaardering) voor gemeenten met (v)SO ruim 4,7 miljoen euro per gemeente bedragen (in 2000 was dit bijna 4,1 miljoen euro). Voor gemeenten zónder (v)SO is dit bedrag bijna 854 duizend euro (bijna 688 duizend in 2000).

### 3.3 Totale kosten voor gemeenten met en zonder VO

Deze paragraaf geeft inzicht in de kostenpositie van gemeenten met én zonder scholen voor voortgezet onderwijs. Vanwege hun centrumfunctie is hierbij met name de kostenpositie van kleine gemeenten met VO-scholen van belang. Kleine gemeenten zijn hier de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners.

In totaal hebben 43 kleine gemeenten in de enquête informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. Van deze 43 gemeenten hebben zestien één of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs.

De tabellen 3.7 en 3.8 laten het kostenniveau van respectievelijk gemeenten met en gemeenten zonder voortgezet onderwijs zien. Uit de tabellen blijkt dat alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners over een of meerdere VO-scholen beschikken. Voor gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs zijn de kosten in deze tabellen weergegeven **inclusief** de kapitaallasten van de door het ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen. De herwaardering geeft een beter inzicht in de hoogte van de totale kosten van VO-gebouwen. In tabel 3.9 zijn ook de kosten exclusief herwaardering opgenomen.

**Tabel 3.7** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met VO (incl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	494.196	468.571	115.500	1.063.836	7.497.132	N= 16	1,0%
10.000-20.000	833.302	1.148.909	279.260	5.560.356	71.232.372	N= 62	9,3%
20.000-50.000	1.680.215	1.892.815	654.835	5.618.158	189.281.461	N=100	24,7%
50.000-100.000	5.119.286	5.533.795	1.705.101	8.928.548	127.277.288	N= 23	16,6%
100.000-250.000	12.069.347	11.577.299	6.996.584	18.381.921	208.391.375	N= 18	27,2%
> 250.000	32.558.591	54.184.770	33.600.909	73.835.922	162.554.310	N= 3	21,2%
<b>Totaal</b>	<b>2.933.079</b>	<b>3.451.504</b>	<b>115.500</b>	<b>73.835.922</b>	<b>766.233.938</b>	<b>N=222</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.8** Totaal kosten huisvesting BO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten zonder VO<sup>1</sup>

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	254.625	282.971	80.056	593.107	7.640.210	N= 27	18,2%
10.000-20.000	514.315	625.654	25.000	5.851.680	29.405.725	N= 47	70,1%
20.000-50.000	1.046.654	974.780	630.492	1.331.966	4.873.901	N= 5	11,6%
<b>Totaal</b>	<b>480.488</b>	<b>530.631</b>	<b>25.000</b>	<b>5.851.680</b>	<b>41.919.836</b>	<b>N= 79</b>	<b>100%</b>

Uit voorgaande tabellen blijkt dat kleine gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs gemiddeld bijna 469 duizend euro aan kosten hebben (incl. herwaardering). In 2000 lag dit gemiddelde hoger, namelijk op bijna 495 duizend euro. Kleine gemeenten zonder scholen voor voortgezet onderwijs geven gemiddeld bijna 283 duizend euro uit aan onderwijshuisvesting. In tegenstelling tot de gemeenten met VO, geven ze nu gemiddeld meer uit dan in 2000. Destijds besteedden ze bijna 255 duizend euro aan onderwijshuisvesting. In 2000 gaven deze kleine gemeenten ook al meer uit ten opzichte van 1998.

Zonder herwaardering liggen de gemiddelde kosten voor kleine gemeenten met VO iets lager. In dat geval geven de kleine gemeenten gemiddeld bijna 425 duizend euro uit (zie tabel 3.9).

**Tabel 3.9** Totaal kosten huisvesting BO, VO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten met VO (excl. herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	417.544	424.612	79.726	1.063.836	6.793.784	N= 16	1,0%
10.000-20.000	730.993	1.079.400	279.260	5.560.356	66.922.822	N= 62	9,6%
20.000-50.000	1.411.769	1.703.335	654.835	5.618.158	170.333.539	N=100	24,5%
50.000-100.000	4.247.613	5.031.517	1.705.101	8.928.548	115.724.893	N= 23	16,6%
100.000-250.000	9.987.846	10.196.761	5.595.034	15.170.606	183.541.691	N= 18	26,4%
> 250.000	29.414.674	51.078.559	31.965.000	70.998.678	153.235.678	N= 3	22,0%
<b>Totaal</b>	<b>2.493.164</b>	<b>3.137.623</b>	<b>79.726</b>	<b>70.998.678</b>	<b>696.552.407</b>	<b>N=222</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> De herwaardering is uiteraard niet relevant voor gemeenten zonder voortgezet onderwijs.



## 4 Voorzieningen onderwijshuisvesting

Gemeenten kunnen voorzieningen treffen of gelden reserveren voor toekomstige uitgaven voor onderwijshuisvesting. Het vormen van een **voorziening** in een bepaald jaar heeft kosten in dat jaar tot gevolg. Een voorbeeld hiervan is het vormen van een voorziening voor toekomstige onderhoudsuitgaven. In dit hoofdstuk staat de omvang van de voorzieningen/reserveringen voor onderhuisvesting centraal. Evenals in de vorige twee hoofdstukken zijn de gevonden gemiddelde bedragen vergeleken met de gemiddelde bedragen die voor 2000 gevonden zijn.

### 4.1 Voorzieningen voor alle responderende gemeenten

Uit de enquête blijkt dat 71% van de 304 responderende gemeenten<sup>1</sup> in de jaren vóór 2003 gelden heeft gereserveerd (al dan niet in de vorm van een voorziening of een reserve) voor toekomstige investeringen met betrekking tot nieuwbouw, verbouw, onderhoud, calamiteiten en dergelijke (74% in 2000). In tabel 4.1 is te zien welk bedrag deze gemeenten per 31/12/2002 gemiddeld hadden gereserveerd voor onderwijshuisvesting. Hierbij (en bij tabel 4.2) is op te merken dat niet iedere gemeente die gelden heeft gereserveerd, ook een bedrag heeft opgegeven.

**Tabel 4.1** Totale saldo voorzieningen/reserveringen per 31/12/2002

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'00	Gemiddeld per 31/12/'02	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	221.304	345.228	49.296	1.148.239	8.975.930	N= 26	2,6%
10.000-20.000	432.605	653.163	8.863	5.013.249	46.374.556	N= 71	13,3%
20.000-50.000	892.820	1.092.211	0	7.271.999	81.915.849	N= 75	23,5%
50.000-100.000	2.333.354	11.232.526	915.000	53.000.000	123.557.787	N= 11	35,5%
100.000-250.000	1.681.929	5.809.623	51.000	43.743.904	87.144.340	N= 15	25,0%
> 250.000*	1.361.341	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>749.385</b>	<b>1.757.416</b>	<b>0</b>	<b>53.000.000</b>	<b>347.968.462</b>	<b>N=198</b>	<b>100,0%</b>

\* De responderende gemeenten in de G4 hebben per 31/12/2002 geen gelden gereserveerd.

Uit tabel 4.1 blijkt dat het gemiddelde saldo aan voorzieningen/reserves voor onderwijshuisvesting per 31/12/2002 bijna 1,8 miljoen euro bedraagt voor de 198 gemeenten die vóór 2003 gelden hebben gereserveerd en hierbij een bedrag hebben vermeld (op 31/12/2000 was dit gemiddeld ruim 749 duizend euro). In totaal hadden deze gemeenten per 31/12/2002 een saldo van bijna 348 miljoen euro aan voorzieningen/reserves. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dat een bedrag van 525,0 miljoen euro (310,9 miljoen euro in 2000).

In 2002 heeft 57% (54% in 2000) van de responderende gemeenten gelden gereserveerd voor toekomstige uitgaven voor onderwijshuisvesting. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de gereserveerde bedragen.

<sup>1</sup> Zes van de 304 gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

**Tabel 4.2** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2002

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	110.553	159.196	10.467	840.951	3.343.113	N= 21	3,7%
10.000-20.000	296.995	244.968	11.424	3.107.040	14.698.067	N= 60	16,2%
20.000-50.000	412.090	454.029	0	2.656.331	28.603.846	N= 63	31,6%
50.000-100.000	1.184.039	2.678.959	347.908	12.500.000	29.468.554	N= 11	32,6%
100.000-250.000	492.165	1.108.165	25.947	3.520.197	14.406.142	N= 13	15,9%
<b>Totaal</b>	<b>368.227</b>	<b>538.808</b>	<b>0</b>	<b>12.500.000</b>	<b>90.519.722</b>	<b>N=168</b>	<b>100%</b>

In de tabel is te zien dat het gemiddelde bedrag van voorzieningen/reserves van de 168 gemeenten, die in 2002 gelden hebben gereserveerd en hierbij ook een bedrag hebben vermeld, bijna 539 duizend euro bedraagt (in 2000 werd gemiddeld 368 duizend euro gereserveerd). In totaal hebben deze gemeenten in 2003 ruim 90,5 miljoen euro gereserveerd in de vorm van voorzieningen en/of reserves. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie is dat een bedrag van 140,7 miljoen euro (113,8 miljoen euro in 2000).

## 4.2 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder (v)SO

Uit de tabellen 4.3 en 4.4 blijkt dat het gemiddelde saldo voor voorzieningen/reserveringen onderwijshuisvesting per 31/12/2002 voor gemeenten met (v)SO bijna 2,9 miljoen euro en voor gemeenten zonder (v)SO ruim 602 duizend euro bedroeg (per 31/12/2000 waren deze saldi respectievelijk gemiddeld bijna 1,2 miljoen euro en ruim 389 duizend euro)<sup>1</sup>.

**Tabel 4.3** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO per 31/12/2002 voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'00	Gemiddeld per 31/12/'02	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	159.624	541.080	185.000	1.148.239	1.623.239	N= 3	0,6%
10.000-20.000	424.065	691.263	8.863	5.013.249	13.825.252	N= 20	4,8%
20.000-50.000	1.103.048	1.231.290	4.526	7.271.999	62.795.783	N= 51	21,7%
50.000-100.000	2.333.354	11.232.526	915.000	53.000.000	123.557.787	N= 11	42,8%
100.000-250.000	1.681.929	5.809.623	51.000	43.743.904	87.144.340	N= 15	30,2%
> 250.000	1.361.341	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>1.160.883</b>	<b>2.889.464</b>	<b>4.526</b>	<b>53.000.000</b>	<b>288.946.401</b>	<b>N=100</b>	<b>100%</b>

**Tabel 4.4** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en VO per 31/12/2002 voor gemeenten zónder (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'00	Gemiddeld per 31/12/'02	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	225.283	319.682	49.296	963.900	7.352.691	N= 23	12,5%
10.000-20.000	436.200	638.222	35.000	4.254.128	32.549.304	N= 51	55,1%
20.000-50.000	489.883	796.669	0	3.190.000	19.120.066	N= 24	32,4%
<b>Totaal</b>	<b>389.325</b>	<b>602.266</b>	<b>0</b>	<b>4.254.128</b>	<b>59.022.061</b>	<b>N= 98</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om voorzieningen/reserveringen voor alle aanwezige soorten onderwijs, dus voor BO, VO en (indien relevant) (v)SO.

In de tabellen 4.5 en 4.6 is te zien dat het gemiddelde bedrag aan reserveringen/voorzieningen in 2002 voor gemeenten met (v)SO bijna 825 duizend euro en voor gemeenten zonder (v)SO ruim 266 duizend euro bedroeg (in 2000 waren deze bedragen respectievelijk gemiddeld bijna 522 duizend en bijna 240 duizend euro per gemeente).

**Tabel 4.5** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2002 voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	180.127	302.201	290.000	314.402	604.402	N= 2	0,9%
10.000-20.000	175.363	204.871	11.424	1.292.182	3.482.802	N= 17	5,2%
20.000-50.000	537.239	503.642	16.000	2.656.331	19.642.026	N= 39	29,1%
50.000-100.000	1.184.039	2.678.959	347.908	12.500.000	29.468.554	N= 11	43,6%
100.000-250.000	492.165	1.108.165	25.947	3.520.197	14.406.142	N= 13	21,3%
<b>Totaal</b>	<b>521.839</b>	<b>824.438</b>	<b>11.424</b>	<b>12.500.000</b>	<b>67.603.926</b>	<b>N= 82</b>	<b>100%</b>

**Tabel 4.6** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2002 voor gemeenten zonder (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	108.068	144.143	10.467	840.951	2.738.711	N= 19	12,0%
10.000-20.000	352.019	260.820	16.198	3.107.040	11.215.265	N= 43	48,9%
20.000-50.000	191.591	373.409	0	1.307.820	8.961.820	N= 24	39,1%
<b>Totaal</b>	<b>239.935</b>	<b>266.463</b>	<b>0</b>	<b>3.107.040</b>	<b>22.915.796</b>	<b>N= 86</b>	<b>100%</b>

### 4.3 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder VO

In onderstaande tabellen (4.7 tot en met 4.10) is te zien welk bedrag gemeenten met én zonder scholen voor voortgezet onderwijs hebben gereserveerd voor toekomstige uitgaven voor onderwijshuisvesting. Hierbij is met name aandacht voor de positie van kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) met VO.

In de tabellen 4.7 en 4.8 is te zien dat per 31/12/2002 het saldo van voorzieningen/reserveringen bij kleine gemeenten met VO gemiddeld ruim 285 duizend euro bedraagt (ruim 217 duizend euro per 31/12/2000). Voor de kleine gemeenten zonder VO was het saldo gemiddeld bijna 383 duizend euro (ruim 223 duizend euro per 31/12/2000).

**Tabel 4.7** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO per 31/12/2002 voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'00	Gemiddeld per 31/12/'02	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	217.305	285.441	100.000	963.900	2.854.413	N= 10	0,9%
10.000-20.000	516.655	772.537	8.863	5.013.249	31.674.025	N= 41	9,8%
20.000-50.000	931.458	1.117.956	4.526	7.271.999	79.374.870	N= 71	24,5%
50.000-100.000	2.333.354	11.232.526	915.000	53.000.000	123.557.787	N= 11	38,1%
100.000-250.000	1.681.929	5.809.623	51.000	43.743.904	87.144.340	N= 15	26,8%
<b>Totaal</b>	<b>1.361.341</b>	<b>2.193.280</b>	<b>4.526</b>	<b>53.000.000</b>	<b>324.605.435</b>	<b>N=148</b>	<b>100%</b>

**Tabel 4.8** Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en (v)SO per 31/12/2002 voor gemeenten zónder VO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'00	Gemiddeld per 31/12/'02	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	223.303	382.595	49.296	1.148.239	6.121.517	N= 16	26,2%
10.000-20.000	281.893	490.018	35.000	3.385.488	14.700.531	N= 30	62,9%
20.000-50.000	390.519	635.245	0	984.185	2.540.979	N= 4	10,9%
<b>Totaal</b>	<b>268.574</b>	<b>467.261</b>	<b>0</b>	<b>3.385.488</b>	<b>23.363.027</b>	<b>N= 50</b>	<b>100%</b>

Uit de tabellen 4.9 en 4.10 blijkt dat de groep kleine gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs in 2002 gemiddeld bijna 115 duizend euro voor onderwijshuisvesting heeft gereserveerd (ruim 112 duizend euro in 2000). De kleine gemeenten zonder voortgezet onderwijs hebben in 2002 ruim 186 duizend euro gereserveerd (bijna 110 duizend euro in 2000).

**Tabel 4.9** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO in 2002 voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	112.466	114.910	10.467	304.000	919.280	N= 8	1,1%
10.000-20.000	320.201	306.886	11.424	3.107.040	11.354.774	N= 37	13,5%
20.000-50.000	430.666	464.813	0	2.656.331	27.888.756	N= 60	33,2%
50.000-100.000	1.184.039	2.678.959	347.908	12.500.000	29.468.554	N= 11	35,1%
100.000-250.000	492.165	1.108.165	25.947	3.520.197	14.406.142	N= 13	17,1%
<b>Totaal</b>	<b>435.601</b>	<b>651.454</b>	<b>0</b>	<b>12.500.000</b>	<b>84.037.506</b>	<b>N=129</b>	<b>100%</b>

**Tabel 4.10** Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en (v)SO in 2002 voor gemeenten zónder VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	109.546	186.449	15.000	840.951	2.423.833	N= 13	37,4%
10.000-20.000	255.857	145.361	30.461	734.046	3.343.293	N= 23	51,6%
20.000-50.000	215.183	238.363	71.154	322.000	715.090	N= 3	11,0%
<b>Totaal</b>	<b>191.003</b>	<b>166.211</b>	<b>15.000</b>	<b>840.951</b>	<b>6.482.216</b>	<b>N= 39</b>	<b>100%</b>



## 5 Gemeentefondsuitkering en kosten onderwijshuisvesting

In dit hoofdstuk komt de hoogte van de gemeentefondsuitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting aan de orde. Informatie over de gemeentefondsuitkeringen is verkregen via het ministerie van Financiën. De Gemeentefondsuitkering bestaat uit een algemene uitkering en een integratieuitkering<sup>1</sup>. De integratieuitkering bevat ook weer een algemeen deel, een deel bijzondere vergoeding en een deel (aanvullende) suppletie.

Door de toevoegingen aan het Gemeentefonds zijn de bedoelde middelen deel gaan uitmaken van de totale gemeentefondsbegroting. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met de al aanwezige middelen. Het Gemeentefonds is niet ingericht op afzonderlijk zichtbaar maken van eerder toegevoegde bedragen. De facto bestaat er niet zo iets als een budget voor huisvesting onderwijs. Dit betekent dat gemeenten een integrale afweging kunnen maken welk deel van deze algemene middelen ze beschikbaar stellen voor onderwijshuisvesting. Het gaat hier dus niet om een doeluitkering, een uitkering specifiek bedoeld voor onderwijshuisvesting.

In het kader van de onderzoeksopzet is het niettemin onvermijdelijk voor de afzonderlijke gemeenten een indicatie te geven van de middelen die geacht kunnen worden voor de onderwijshuisvesting beschikbaar te zijn. In het licht van het vorenstaande is dat slechts met de nodige voorbehouden te verstrekken. Voor het onderzoek is op dit punt aangesloten bij het concept van periodiek onderhoud van het Gemeentefonds. Dat onderhoud vindt op clusterniveau plaats, en niet op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. De onderwijshuisvesting maakt onderdeel uit van het cluster Zorg. Het is in de praktijk technisch mogelijk de clusters vergaand op te splitsen naar afzonderlijke onderdelen als de onderwijshuisvesting. Dat is in het onderhavige geval gebeurd. In de bijlage is uiteengezet hoe het ministerie van Financiën het budget voor de onderwijshuisvesting heeft berekend.

Ondanks dat het hier niet om een doeluitkering gaat, is toch een vergelijking gemaakt tussen de gemeentefondsuitkering en de totale kosten ten behoeve van onderwijshuisvesting. Deze berekening is uitgevoerd voor het kunnen maken van een schatting van de totale uitgaven van de gemeenten in verhouding tot het gedecentraliseerde budget. Ook hierbij is echter weer de kanttekening te plaatsen dat gemeenten bij het bepalen van hun jaarlijkse kosten uitgaan van verschillende afschrijvingsmethodieken en –termijnen. De verschillende lasten en daarmee de geschatte eigen investeringen zijn hierdoor niet helemaal goed te vergelijken. De cijfers die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd geven daarom een indicatie van de eigen investeringen van gemeenten in onderwijshuisvesting. Evenals in de vorige drie hoofdstukken zijn de gevonden gemiddelde bedragen vergeleken met de gemiddelde bedragen die voor 2000 zijn gevonden.

<sup>1</sup> In 1997 was ook nog sprake van een verrekening voor gelden van sportvelden.

## 5.1 Gemeentefondsuitkering ten behoeve van onderwijs-huisvesting

In tabel 5.1 is te zien dat in 2002 in totaal ruim 1,23 miljard euro uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting aan alle gemeenten tezamen is uitgekeerd (in 2000 was dit bijna 953 miljoen euro)<sup>1</sup>.

**Tabel 5.1** Aandeel gemeentefondsuitkering 2002 voor alle 489 gemeenten<sup>2</sup>

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	352.684	462.883	84.221	1.418.816	37.493.501	N= 81	3,0%
10.000-20.000	801.175	1.029.866	495.362	2.312.058	174.047.410	N=169	14,1%
20.000-50.000	1.790.942	2.322.972	1.172.390	4.734.173	411.165.965	N=177	33,3%
50.000-100.000	4.612.332	5.964.759	3.232.366	8.685.597	220.696.072	N= 37	17,9%
100.000-250.000	9.037.190	11.664.900	8.365.406	16.941.231	244.962.892	N= 21	19,8%
> 250.000	28.109.175	36.629.720	17.936.183	48.789.016	146.518.880	N= 4	11,9%
<b>Totaal</b>	<b>1.890.466</b>	<b>2.525.327</b>	<b>84.221</b>	<b>48.789.016</b>	<b>1.234.884.720</b>	<b>N=489</b>	<b>100,0%</b>

De 301 gemeenten die in de enquête informatie hebben gegeven over de totale kosten voor onderwijshuisvesting, hadden in 2002 in totaal bijna 864 miljoen euro uit het Gemeentefonds beschikbaar voor onderwijshuisvesting (zie tabel 5.2).

**Tabel 5.2** Aandeel gemeentefondsuitkering 2002 voor 301 responsgemeenten<sup>3</sup>

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002	Totaal % 2002
< 10.000	395.098	492.578	84.221	1.418.816	21.180.846	N= 43	2,5%
10.000-20.000	830.547	1.064.544	495.362	2.312.058	116.035.261	N=109	13,4%
20.000-50.000	1.746.677	2.287.366	1.197.506	4.587.520	240.173.445	N=105	27,8%
50.000-100.000	4.612.818	6.222.102	3.232.366	8.685.597	143.108.340	N= 23	16,6%
100.000-250.000	9.231.316	11.939.459	8.365.406	16.941.231	214.910.256	N= 18	24,9%
> 250.000	28.109.175	42.860.899	32.020.177	48.789.016	128.582.697	N= 3	14,9%
<b>Totaal</b>	<b>2.155.349</b>	<b>2.870.401</b>	<b>84.221</b>	<b>48.789.016</b>	<b>863.990.845</b>	<b>N=301</b>	<b>100%</b>

## 5.2 Verschil uitkering en kosten voor alle responderende gemeenten

Bij het berekenen van het verschil tussen de kosten voor onderwijshuisvesting en het onderwijs-huisvestingsaandeel in het Gemeentefondsuitkering is een berekening gemaakt van de kosten inclusief én exclusief de kapitaallasten van de geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen.

<sup>1</sup> In bijlage 1 is aangegeven hoe het ministerie van Financiën deze bedragen heeft berekend.

<sup>2</sup> Als gevolg van herindelingen bestonden in 2003 nog 489 gemeenten. Dat zijn minder gemeenten dan de 496 gemeenten uit 2002, waarvan de uitkering is gebruikt. De bedragen van de gemeentefondsuitkering 2002 zijn gecorrigeerd voor de herindelingen van 2003.

<sup>3</sup> Van de 304 respondenten hebben 301 gemeenten volledige informatie over de totale kosten van onderwijshuisvesting gegeven. De drie gemeenten die dit niet hebben gedaan zijn bij deze berekening dus buiten beschouwing gelaten.

### Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering

Bij 266 (88%) van de responderende 301 gemeenten is in 2002 de uitkering uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting hoger dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting exclusief de herwaardering. De overschotten van deze 266 gemeenten variëren tussen 31,3 duizend en 5,9 miljoen euro.

In 35 (12%) van de responderende gemeenten is de Gemeentefondsuitkering lager dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting exclusief de herwaardering. De tekorten van deze 35 gemeenten variëren tussen 17,2 duizend en 22,2 miljoen euro.

In tabel 5.3 is te zien dat de gemeentefondsuitkering in 2002 gemiddeld per gemeente ongeveer 417 duizend euro hoger is dan de kosten van onderwijshuisvesting per gemeente. In 2000 was de uitkering gemiddeld 180 duizend euro hoger dan de uitgaven.

**Tabel 5.3** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002
< 10.000	82.546	156.904	-232.148	443.479	6.746.852	N= 43
10.000-20.000	181.284	180.796	-5.252.851	1.020.582	19.706.714	N=109
20.000-50.000	364.248	618.724	-3.954.337	1.899.572	64.966.005	N=105
50.000-100.000	365.205	1.190.585	-1.266.695	3.605.697	27.383.447	N= 23
100.000-250.000	-756.529	1.742.698	-2.791.912	5.896.141	31.368.565	N= 18
> 250.000	-1.305.499	-8.217.660	-22.209.662	55.177	-24.652.981	N= 3
<b>Totaal</b>	<b>179.731</b>	<b>417.005</b>	<b>-22.209.662</b>	<b>5.896.141</b>	<b>125.518.602</b>	<b>N=301</b>

Voor alle responderende gemeenten tezamen is de Gemeentefondsuitkering 125,5 miljoen euro **hoger**, dan de kosten die deze gemeenten tezamen voor onderwijshuisvesting hebben in 2002. Bij deze lasten van onderwijshuisvesting zijn de kapitaallasten van door het ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen dus niet meegenomen. Indien deze lasten wel worden meegenomen ontstaat een iets ander beeld.

### Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering

Indien bij de verschilberekening rekening wordt gehouden met de kapitaallasten van de geherwaardeerde VO-gebouwen, blijkt bij 241 (80%) van de responderende 301 gemeenten de uitkering uit het Gemeentefonds hoger dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting in 2002. De overschotten variëren tussen 12 duizend tot 3,6 miljoen euro.

Bij 60 (20%) van de responderende 301 gemeenten is de Gemeentefondsuitkering lager dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting in 2002. De tekorten variëren tussen 5,7 duizend en 25,0 miljoen euro. Tabel 5.4 geeft het verschil in kosten per gemeenteklasse weer.

**Tabel 5.4** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002
< 10.000	55.292	140.547	-232.148	443.479	6.043.504	N= 43
10.000-20.000	117.565	141.258	-5.252.851	1.015.282	15.397.164	N=109
20.000-50.000	117.373	438.267	-3.954.337	1.891.944	46.018.083	N=105
50.000-100.000	-506.468	688.307	-1.425.864	3.605.697	15.831.052	N= 23
100.000-250.000	-2.838.031	362.160	-2.791.912	3.420.364	6.518.881	N= 18
> 250.000	-4.449.416	-11.323.871	-25.046.906	-1.580.732	-33.971.613	N= 3
<b>Totaal</b>	<b>-147.064</b>	<b>185.505</b>	<b>-25.046.906</b>	<b>3.605.697</b>	<b>55.837.071</b>	<b>N=301</b>

In de tabel is te zien dat de gemeentefondsuitkering in 2002 gemiddeld per gemeente ongeveer 186 duizend euro hoger is dan de kosten van onderwijshuisvesting per gemeente (in 2000 was dit gemiddeld 147 duizend euro lager). Voor alle responderende gemeenten tezamen is de Gemeentefondsuitkering ruim 55,8 miljoen euro **hoger** dan de kosten die deze gemeenten tezamen hebben voor onderwijshuisvesting in 2002. In de grootste gemeenteklasse is echter bijna 34 miljoen euro meer uitgegeven dan ze ontvangen. Bij deze lasten van onderwijshuisvesting zijn de kapitaallasten van door het ministerie van OCenW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen dus wél meegenomen.

### 5.3 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO

In de volgende tabellen (5.5 en 5.7) is het verschil tussen de Gemeentefondsuitkering en de kosten voor onderwijshuisvesting **exclusief** de kapitaallasten van de herwaardering te zien voor gemeenten met én zonder (v)SO<sup>1</sup>.

**Tabel 5.5** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002
< 10.000	146.389	263.390	134.134	354.980	790.169	N= 3
10.000-20.000	237.969	321.920	-1.751.882	1.020.582	9.013.752	N= 28
20.000-50.000	449.958	739.687	-383.371	1.899.572	49.559.004	N= 67
50.000-100.000	365.205	1.190.585	-1.266.695	3.605.697	27.383.447	N= 23
100.000-250.000	-756.529	1.742.698	-2.791.912	5.896.141	31.368.565	N= 18
> 250.000	-1.305.499	-8.217.660	-22.209.662	55.177	-24.652.981	N= 3
<b>Totaal</b>	<b>208.573</b>	<b>658.183</b>	<b>-22.209.662</b>	<b>5.896.141</b>	<b>93.461.955</b>	<b>N=142</b>

Voor de 142 responderende gemeenten met (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 658 duizend euro hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2002 (in 2000 was dit bijna 209 duizend euro hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten met (v)SO-scholen bijna 93,5 miljoen euro hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2002.

**Tabel 5.6** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering voor gemeenten zonder (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002
< 10.000	74.565	148.917	-232.148	443.479	5.956.684	N= 40
10.000-20.000	160.112	132.012	-5.252.851	929.020	10.692.962	N= 81
20.000-50.000	215.823	405.447	-3.954.337	1.269.970	15.407.001	N= 38
<b>Totaal</b>	<b>153.175</b>	<b>201.614</b>	<b>-5.252.851</b>	<b>1.269.970</b>	<b>32.056.647</b>	<b>N=159</b>

Voor de 159 responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld bijna 202 duizend euro hoger dan de gezamenlijke kosten (in 2000 was dit ongeveer 153 duizend euro hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen bijna 32,1 miljoen euro hoger dan de gezamenlijke kosten.

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om kosten van huisvesting voor alle aanwezige soorten onderwijs, dus voor BO, VO en (indien van toepassing) (v)SO.

Als dezelfde tabellen **inclusief** herwaardering worden gepresenteerd (zie tabellen 5.7 en 5.8) volgt een ander beeld.

**Tabel 5.7** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N
< 10.000	56.553	159.836	-176.526	354.980	479.509	N= 3
10.000-20.000	85.352	224.944	-1.751.882	1.015.282	6.298.419	N= 28
20.000-50.000	140.462	504.934	-948.907	1.891.944	33.830.606	N= 67
50.000-100.000	-506.468	688.307	-1.425.864	3.605.697	15.831.052	N= 23
100.000-250.000	-2.838.031	362.160	-2.791.912	3.420.364	6.518.881	N= 18
> 250.000	-4.449.416	-11.323.871	-25.046.906	-1.580.732	-33.971.613	N= 3
<b>Totaal</b>	<b>-413.642</b>	<b>204.133</b>	<b>-25.046.906</b>	<b>3.605.697</b>	<b>28.986.853</b>	<b>N=142</b>

**Tabel 5.8** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering voor gemeenten zonder (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N
< 10.000	55.134	139.100	-232.148	443.479	5.563.996	N= 40
10.000-20.000	129.596	112.330	-5.252.851	929.020	9.098.745	N= 81
20.000-50.000	77.389	320.723	-3.954.337	1.269.970	12.187.477	N= 38
<b>Totaal</b>	<b>98.383</b>	<b>168.869</b>	<b>-5.252.851</b>	<b>1.269.970</b>	<b>26.850.218</b>	<b>N=159</b>

Voor de 142 responderende gemeenten met (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 204 duizend hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2002 (in 2000 was dit gemiddeld bijna 414 duizend euro lager). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten met (v)SO-scholen bijna 29,0 miljoen euro hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2002.

Voor de 159 responderende gemeenten zonder (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld bijna 169 duizend euro hoger dan de gezamenlijke kosten (in 2000 was dit gemiddeld ruim 98 duizend euro hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten zonder (v)SO-scholen bijna 26,9 miljoen euro hoger dan de gezamenlijke kosten.

## 5.4 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder VO

Het verschil tussen de Gemeentefondsuitkering en de kosten voor onderwijshuisvesting voor gemeenten met en zonder scholen voor voortgezet onderwijs is te zien in de volgende tabellen<sup>1</sup> (5.9 en 5.10). Om een goed beeld van de totale kosten te krijgen, zijn bij de kostenberekening voor de gemeenten met voortgezet onderwijs in eerste instantie de kapitaallasten van de herwaardering meegenomen. Wederom is de positie van kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) van belang vanwege hun centrumfunctie.

<sup>1</sup> Het gaat hier om kosten van huisvesting voor alle schoolsoorten, dus voor BO, (v)SO en (indien relevant) VO.

**Tabel 5.9** Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002
< 10.000	-33.388	85.127	-176.526	415.838	1.362.037	N= 16
10.000-20.000	120.379	115.829	-4.779.972	1.015.282	7.181.407	N= 62
20.000-50.000	122.558	439.048	-3.954.337	1.891.944	43.904.833	N=100
50.000-100.000	-506.468	688.307	-1.425.864	3.605.697	15.831.052	N= 23
100.000-250.000	-2.838.031	362.160	-2.791.912	3.420.364	6.518.881	N= 18
> 250.000	-4.449.416	-11.323.871	-25.046.906	-1.580.732	-33.971.613	N= 3
<b>Totaal</b>	<b>-233.868</b>	<b>183.904</b>	<b>-25.046.906</b>	<b>3.605.697</b>	<b>40.826.597</b>	<b>N=222</b>

**Tabel 5.10** Verschil uitkering en kosten voor gemeenten zonder VO<sup>1</sup>

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002
< 10.000	104.219	173.388	-232.148	443.479	4.681.467	N= 27
10.000-20.000	112.917	174.803	-5.252.851	777.581	8.215.757	N= 47
20.000-50.000	58.036	422.650	-31.696	809.806	2.113.250	N= 5
<b>Totaal</b>	<b>103.705</b>	<b>190.006</b>	<b>-5.252.851</b>	<b>809.806</b>	<b>15.010.474</b>	<b>N= 79</b>

Uit de tabellen 5.9 en 5.10 blijkt dat voor de 16 kleine gemeenten met voortgezet onderwijs de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 85 duizend euro hoger is dan de totale kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse bijna 1,4 miljoen euro hoger). Voor de 27 kleine gemeenten zonder voortgezet onderwijs is de Gemeentefondsuitkering daarentegen gemiddeld ruim 173 duizend euro hoger dan de kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse bijna 4,7 miljoen euro hoger).

Naast de tabellen inclusief herwaardering is het ook goed te weten wat het verschil is zonder de kapitaallasten van de herwaardering. Deze zijn weergegeven in tabel 5.11. Voor gemeenten zonder VO is uiteraard geen nieuwe tabel nodig (zie tabel 5.10).

**Tabel 5.11** Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2000	Gemiddeld 2002	Minimum 2002	Maximum 2002	Totaal 2002	N 2002
< 10.000	43.264	129.087	-119.012	415.838	2.065.385	N= 16
10.000-20.000	222.688	185.338	-4.779.972	1.020.582	11.490.957	N= 62
20.000-50.000	391.004	628.528	-3.954.337	1.899.572	62.852.755	N=100
50.000-100.000	365.205	1.190.585	-1.266.695	3.605.697	27.383.447	N= 23
100.000-250.000	-756.529	1.742.698	-2.791.912	5.896.141	31.368.565	N= 18
> 250.000	-1.305.499	-8.217.660	-22.209.662	55.177	-24.652.981	N= 3
<b>Totaal</b>	<b>206.047</b>	<b>497.784</b>	<b>-22.209.662</b>	<b>5.896.141</b>	<b>110.508.128</b>	<b>N=222</b>

Uit de tabel blijkt dat voor de 16 kleine gemeenten met voortgezet onderwijs de Gemeentefondsuitkering gemiddeld 129 duizend euro hoger is dan de totale kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse bijna 2,1 miljoen euro hoger).

<sup>1</sup> De herwaardering is uiteraard niet relevant voor gemeenten zonder voortgezet onderwijs.

## 6 Investerings en begroting

In dit hoofdstuk komen het investeringsvolume en de begroting voor 2003 aan de orde. Evenals in de vorige vier hoofdstukken zijn de gevonden gemiddelde bedragen vergeleken met de gemiddelde bedragen die in de meting van 2001 zijn gevonden.

### 6.1 Investerings

Naast de gegevens over 2002 is ook gevraagd naar het investeringsvolume 2003. Onder het investeringsvolume 2003 wordt verstaan: het totaal aan investeringen in onderwijshuisvesting dat op basis van het huisvestingsprogramma 2003 is toegekend aan de schoolbesturen en op het investeringsprogramma 2003 staat.

In tabel 6.1 is weergegeven hoe groot het investeringsvolume is, voor de 296 gemeenten die hierover informatie hebben verstrekt.

**Tabel 6.1** Investeringsvolume voor alle responderende gemeenten

Grootteklasse	Gemiddeld 2001	Gemiddeld 2003	Minimum 2003	Maximum 2003	Totaal 2003	N 2003	Totaal % 2003
< 10.000	288.781	250.105	0	1.758.000	10.754.507	N= 43	1,7%
10.000-20.000	719.760	520.884	0	4.655.000	54.692.823	N=105	8,6%
20.000-50.000	1.264.472	1.579.836	0	13.642.070	164.302.960	N=104	25,8%
50.000-100.000	3.217.289	3.815.236	0	13.324.861	87.750.420	N= 23	13,8%
100.000-250.000	9.030.358	9.011.935	618.397	20.833.596	162.214.823	N= 18	25,5%
> 250.000	31.377.989	52.478.702	26.526.000	94.744.107	157.436.107	N= 3	24,7%
Totaal	1.839.115	2.152.539	0	94.744.107	637.151.640	N=296	100%

Het gemiddelde investeringsvolume voor deze gemeenten bedraagt bijna 2,2 miljoen euro per gemeente (voor 2001 was dit gemiddeld 1,8 miljoen euro per gemeente). Het totale investeringsvolume 2003 voor deze gemeenten tezamen bedraagt bijna 638 miljoen euro. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie zou dit bedrag neerkomen op 918,5 miljoen euro. In 2001 bedroeg het geëxtrapoleerde investeringsvolume 797,6 miljoen euro.

### 6.2 Begroting

In de vragenlijst is tevens gevraagd naar de begrote kosten voor onderwijshuisvesting in 2003. De vraag naar de hoogte van begrote kosten voor de jaren ná 2003 (o.b.v. een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan) komt aan de orde in het deel over de gemeentelijke werkwijzen. Hiervoor is gekozen, omdat het programma voor 2003 al is vastgesteld terwijl een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan (IHP) een indicatie geeft van de te volgen beleidslijn in de komende jaren. Op de bedragen in een meerjarenbegroting of een IHP kan geen aanspraak gemaakt worden. Deze planning heeft hiermee betrekking op de beleidslijn die gemeenten hanteren voor onderwijshuisvesting.

Onder de **totale kosten onderwijshuisvesting van 2003** vallen:

De begrote jaarlasten van onderwijshuisvesting in 2003 (dus kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten). De lasten van de investeringen c.q. voorzieningen die op basis van het huisvestingsprogramma 2003 zijn toegekend aan de schoolbesturen in een gemeente vormen dus een onderdeel van dit totaalbedrag.

Tabel 6.2 geeft de begrote kosten voor 2003 weer, exclusief herwaardering. Op dit moment is geen informatie beschikbaar over de kapitaallasten in 2003 van geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen.

**Tabel 6.2** Begrote kosten voor 2003 (exclusief herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2001	Gemiddeld 2003	Minimum 2003	Maximum 2003	Totaal 2003	N 2003	Totaal % 2003
< 10.000	331.451	378.176	0	1.149.785	16.639.755	N= 44	2,1%
10.000-20.000	791.786	784.126	0	5.644.009	83.901.431	N=107	10,7%
20.000-50.000	1.502.652	1.781.400	0	5.650.000	185.265.558	N=104	23,6%
50.000-100.000	4.652.407	5.244.575	1.650.000	8.902.050	120.625.233	N= 23	15,4%
100.000-250.000	13.513.570	12.062.648	6.828.558	28.476.785	205.065.010	N= 17	26,1%
> 250.000	32.969.855	57.924.876	29.427.000	95.876.627	173.774.627	N= 3	22,1%
<b>Totaal</b>	<b>2.457.215</b>	<b>2.635.140</b>	<b>0</b>	<b>95.876.627</b>	<b>785.271.614</b>	<b>N=298</b>	<b>100,0%</b>

Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde begrote kosten voor 2003 ruim 2,6 miljoen euro per gemeente bedragen (voor 2001 was dit gemiddeld 2,5 miljoen euro per gemeente). De 298 gemeenten hebben tezamen in totaal ruim 785 miljoen euro aan kosten voor 2003 begroot. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie komt dit neer op een bedrag van 1,13 miljard euro. In 2000 kwam de extrapolatie uit op 1,01 miljard.

### 6.3 Verschil kosten 2003 en 2000

Uit tabel 6.3 blijkt dat met betrekking tot de 295 gemeenten die zowel informatie hebben gegeven over de begrote kosten voor 2003 als over de kosten in 2002, de kosten voor deze groep per gemeente gemiddeld met ruim 215 duizend euro toenemen (bij verschil 2001-2000 was dit gemiddeld 392 duizend euro per gemeente). De totale kosten voor deze groep gemeenten nemen met ruim 63,5 miljoen euro toe.

**Tabel 6.3** Verschil kosten 2003 en 2002 (exclusief herwaardering)<sup>1</sup>

Grootteklasse	Gemiddeld 2001-2000	Gemiddeld 2003-2002	Minimum 2003-2002	Maximum 2003-2002	Totaal 2003-2002	N '03-'02
< 10.000	24.575	37.214	-225.595	507.010	1.600.202	N= 43
10.000-20.000	141.974	-115.601	-5.851.680	2.726.011	-12.253.676	N=106
20.000-50.000	160.427	130.213	-2.150.163	2.225.177	13.411.927	N=103
50.000-100.000	357.696	213.058	-963.600	1.197.115	4.900.340	N= 23
100.000-250.000	3.525.724	2.078.861	-1.101.864	16.810.000	35.340.633	N= 17
> 250.000	3.555.182	6.846.316	-2.538.000	24.877.949	20.538.949	N= 3
<b>Totaal</b>	<b>392.029</b>	<b>215.384</b>	<b>-5.851.680</b>	<b>24.877.949</b>	<b>63.538.375</b>	<b>N=295</b>

<sup>1</sup> In de tabel is berekend: begrote kosten 2003 - kosten 2002; een positief verschil betekent dus dat de kosten in 2003 toenemen, een negatief verschil betekent dat de kosten in 2003 afnemen.



## **Deel II**

### **Gemeentelijke werkwijzen**



# 1 Wijze waarop decentralisatie in praktijk vorm krijgt

In het deel gemeentelijke werkwijzen staan de keuzes en ervaringen van gemeenten met betrekking tot de decentralisatie onderwijshuisvesting centraal. Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de implementatie van de nieuwe verantwoordelijkheden in het lokale onderwijsbeleid. Hoofdstuk 2 betreft de omgang van gemeenten met de aanvragen van voorzieningen voor onderwijshuisvesting. In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de meerjarenplanning van gemeenten. Tenslotte komen in hoofdstuk 4 de aanvullende opmerkingen die gemeenten hebben gemaakt bij het invullen van de vragenlijst aan de orde. Indien verschillen zijn geconstateerd tussen gemeenten uit verschillende gemeenteklassen staan deze vermeld.

In de eerste meting over 1997 is de gemeenten gevraagd naar de totstandkoming van de gemeentelijke verordening huisvesting. Omdat deze verordening, veranderingen daargelaten, in principe vastligt is dit punt in de derde (2000) en de vierde (2002) meting niet meer uitgebreid aan de orde gekomen. Voor de gegevens hierover wordt dan ook verwezen naar het rapport 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit 2001.<sup>1</sup> Wel is in de vierde meting ingegaan op de wijziging op de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Deze wijziging is door de VNG in augustus 2002 voorgesteld en wordt in paragraaf 1.3 behandeld.

In dit deel zijn de uitkomsten van de derde meting (2000) en de vierde meting (2002) naast elkaar gepresenteerd. In sommige gevallen is alleen de informatie uit de vierde meting gepresenteerd, bijvoorbeeld als het gaat om aangepaste meerjarenramingen. In de vierde meting zijn over een aantal onderwerpen de vragen uit de derde meting weggelaten, omdat daar in de derde meting reeds voldoende informatie over is verzameld. Over andere onderwerpen zijn in de vierde meting vragen toegevoegd of antwoordcategorieën uitgebreid. Waar dit het geval is, is dit toegelicht in de tekst.

## 1.1 Bestuursvorm

De positie van de lokale overheid is onder meer als gevolg van de decentralisatie onderwijshuisvesting veranderd. Hierdoor kiezen steeds meer gemeenten voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De taken van de gemeenten en de bevoegde gezagsorganen zijn op deze manier duidelijk te scheiden en onafhankelijk van elkaar professioneel uit te voeren. Er zijn drie vormen van vermogensrechtelijke verzelfstandiging mogelijk in het openbaar onderwijs: het openbaar lichaam van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR), het bestuur als openbare rechtspersoon en het bestuur als stichting. Sinds 1998 is het ook mogelijk dat het bestuur van bijzonder en openbaar onderwijs samen in een stichting onder te brengen. De verdeling over de bestuursvormen staat in tabel 1.1. In de tabel staan de resultaten van de vierde meting over 2002, uitgesplitst naar PO en VO. Gemeenten met zowel primair als voortgezet onderwijs hebben voor beide onderwijstypen apart aangegeven welke bestuursvormen aanwezig zijn.

<sup>1</sup> Research voor Beleid, *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Meting onder gemeenten*, Leiden 27 augustus 2001.

**Tabel 1.1** Verdeling over bestuursvormen bij de vierde meting\*

Bestuursvorm	PO	VO
Integraal bestuur	45,3%	20,8%
Bestuurscommissie ex. artikel 83** van de Gemeentewet	25,2%	29,2%
Bestuur als stichting	17,9%	32,1%
Bestuur als openbaar rechtspersoon	7,3%	8,5%
Openbaar lichaam van de WGR	4,0%	12,3%
Bijzonder en openbaar onderwijs in stichting	4,4%	10,4%
N	274	106

\* Meerdere antwoorden mogelijk, gepercenteerd op aantal cases

\*\* Voorheen was dit artikel 82.

Bij gemeenten met scholen voor primair onderwijs is het integraal bestuur de meest genoemde bestuursvorm (45,3%). Dit houdt in dat het college van burgemeester en wethouders samen met de gemeenteraad het bevoegd gezag vormen. Feitelijk is het meestal de portefeuillehouder onderwijs die als schoolbestuur optreedt en op het openbaar onderwijs kan worden aangesproken. De beleidsmatige en administratieve ondersteuning is in handen van het ambtelijk apparaat en de schooldirectie draagt zorg voor het lopende beleid en de dagelijkse gang van zaken. Bij gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs komt deze bestuursvorm in ruim een vijfde van de gevallen voor.

Wanneer we het percentage gemeenten met een integraal bestuur voor het primair onderwijs uitsplitsen naar gemeenteklasse, dan blijkt dat er bij kleinere gemeenteklassen vaker sprake is van integraal bestuur dan bij grotere gemeenteklassen. Bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners was bij 54,8% sprake van een integraal bestuur. Voor de gemeenten met 50.000-100.000 inwoners is dit 50%. Dit is een groot verschil ten opzichte van gemeenten met 100.000-250.000 inwoners. In deze gemeenteklasse komt slechts bij 16,7% integraal bestuur voor.

Bij gemeenten met scholen voor het voortgezet onderwijs was het bestuur als stichting (op privaatrechtelijke basis) de meest genoemde bestuursvorm (32,1%). Bij gemeenten met scholen voor primair onderwijs wordt deze bestuursvorm door 17,9% genoemd.

Veel genoemd door zowel gemeenten met scholen voor primair onderwijs (25,5%) als gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs (29,2%) is de bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet. Deze bestuursvorm is niet vermogensrechtelijk verzelfstandigd maar wel bestuurlijk verzelfstandigd. De gemeente heeft nog slechts beperkte invloed. De bestuurscommissie blijft wel op de gemeentebegroting staan.

Het openbaar lichaam van de Wet Gemeenschappelijke Regeling wordt voornamelijk ingezet indien gemeenten met elkaar willen samenwerken. Deze bestuursvorm komt in 4,0% van de gemeenten met primair onderwijs voor en in 12,3% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. De deelnemende gemeenten dragen alle schoolbestuurlijke bevoegdheden over, waardoor het openbaar lichaam volledig als bevoegd gezag kan functioneren. Deze bestuursvorm is ook vermogensrechtelijk verzelfstandigd.

Er kan ook worden gekozen voor het in het leven roepen van een openbaar rechtspersoon. Deze keuze is in 7,3% van de gemeenten met primair onderwijs gemaakt in 8,5% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. De openbare rechtspersoon is vermogensrechtelijk volledig zelfstandig: zij ontvangt haar geld direct van het rijk, heeft een eigen begroting en eigen regels.

Tenslotte is voor het primair onderwijs in 4,4% van de gemeenten sprake van een stichting waar zowel bijzonder als openbaar onderwijs zijn ondergebracht. Dit geldt voor 10,4% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. De stichting is als rechtsvorm vrijwel identiek aan de openbare rechtspersoon. De stichting is privaatrechtelijk van aard en moet dus ook volgens die regels worden opgericht.

Wanneer we de percentages van de derde meting (2000) vergelijken met die van de vierde meting (2002) dan zijn enkele verschuivingen waar te nemen. Zo was bij de derde meting vaker sprake van integraal bestuur; bij 55,4% van de gemeenten met scholen voor primair onderwijs en bij 24,8% van de gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs. Het percentage met gemeenten met bestuur als stichting (op privaatrechtelijke basis) is daarentegen toegenomen ten opzichte van de derde meting.

Verder blijkt dat in 19,6% van de gemeenten het bestuur van tenminste één openbare school vermogensrechtelijk is verzelfstandigd. Bij de derde meting gold dit voor 16,3% en bij de tweede meting voor 9,2%. Er wordt hier dus een toename waargenomen.

In tabel 1.2 is weergegeven welke motieven ten grondslag liggen aan de (gedeeltelijke) verzelfstandiging van het primair en voortgezet onderwijs.

**Tabel 1.2** Motieven die ten grondslag liggen aan de (gedeeltelijke) verzelfstandiging van het primair en voortgezet onderwijs\*

Motieven	PO	VO
Scheiden dubbelrol lokale overheid en schoolbestuur	86,9%	70,0%
Bestuurlijke schaalvergroting	61,3%	53,3%
Versterken van de identiteit van openbare scholen	24,1%	25,0%
Vergroten betrokkenheid ouders bij schoolbestuur	22,6%	21,7%
Anders	13,9%	11,7%
N	137	60

\* Meerdere antwoorden mogelijk

Uit tabel 1.2 blijkt dat voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs het scheiden van de dubbelrol van lokale overheid en schoolbestuur een belangrijke reden is voor (gedeeltelijke) verzelfstandiging van het onderwijs. Ook bestuurlijke schaalvergroting wordt door meer dan de helft van de gemeenten genoemd. In vergelijking met de gegevens van de derde meting zien we weinig verschuivingen. Ook toen werden de motieven 'scheiden dubbelrol lokale overheid' en 'schoolbestuur en bestuurlijke vergroting' het vaakst genoemd.

## 1.2 Overleg

### Aanwezigheid en deelname overleg

Een onderdeel van de decentralisatie onderwijshuisvesting is het organiseren van een gestructureerd overleg tussen gemeente en schoolbestuur inzake onderwijshuisvesting. Uit de enquêtes blijkt dat in vrijwel alle gemeenten een gestructureerd overleg over onderwijshuisvesting plaatsvindt. Verder blijkt dat in 91,9% van de gemeenten scholen gevestigd zijn ten behoeve van het openbaar onderwijs. Tijdens de derde meting lag dit percentage op 91,4.

### Waardering overleg

De gemeenten is gevraagd de kwaliteit van het gestructureerde overleg inzake de huisvesting te beoordelen in de hoedanigheid van lokale overheid. De kwaliteit is op basis van drie criteria gemeten: resultaat, mate van wederzijdse instemming en omgang met minderheidsstandpunten. Daarnaast is ook een algemeen oordeel gevraagd. In tabellen 1.3 en 1.4 staan de resultaten van de metingen over 2000 en 2002.

**Tabel 1.3** Beoordeling overleg inzake onderwijshuisvesting door gemeenten in hoedanigheid van lokale overheid (% gemeenten), Meting over 2000, N = 280

Kwaliteitscriterium	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Weet niet
Resultaat	60,2%	36,6%	2,2%	1,1%
Mate van wederzijdse instemming	53,6%	42,1%	3,6%	0,7%
Omgang met minderheidsstandpunten	49,4%	44,4%	4,1%	2,1%
Algemeen oordeel	54,1%	42,7%	2,5%	0,7%

**Tabel 1.4** Beoordeling overleg inzake onderwijshuisvesting door gemeenten in hoedanigheid van lokale overheid (% gemeenten), Meting over 2002, N = 302

Kwaliteitscriterium	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Weet niet
Resultaat	57,6%	40,1%	2,3%	0,0%
Mate van wederzijdse instemming	53,2%	43,8%	3,0%	0,0%
Omgang met minderheidsstandpunten	38,1%	59,2%	1,5%	1,1%
Algemeen oordeel	54,2%	44,5%	1,0%	0,3%

De resultaten van de vierde meting (tabel 1.4) laten zien dat het overleg door bijna alle gemeenten op de verschillende onderdelen positief wordt beoordeeld. Ongeveer de helft geeft zelfs het oordeel 'goed'. De laagste waardering wordt gegeven voor de omgang met minderheidsstandpunten. In vergelijking met de vorige meting (tabel 1.3) is er sprake van een afname met ruim 11 procentpunt. Daartegenover staat dat tijdens de vierde meting het percentage dat 'voldoende' heeft aangegeven juist sterk is toegenomen tot 59,2%. Kijkend naar het totale beeld zien we dat het oordeel 'onvoldoende' over bijna de hele linie in de vierde meting is afgenomen ten gunste van het oordeel 'voldoende'.

## 1.3 Beoordeling totstandkoming gemeentelijke verordening

In augustus 2002 heeft de VNG een wijziging van de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs voorgesteld. De wijziging heeft betrekking op de onderwijskundige vernieuwingen en heeft twee hoofdcomponenten. Deze zijn:

- A Nieuwbouw en uitbreiding – nieuwe ruimtenormen en nieuwe financiële normering
- B Aanpassingen bestaande schoolgebouwen - normbedrag

Tijdens de vierde meting is aan de verschillende gemeenten gevraagd welke hoofdcomponenten zij hebben overgenomen. Omdat het voorstel van augustus 2002 dateert, is deze vraag niet opgenomen in de vorige drie metingen.

**Tabel 1.5** Componenten wijziging van de modelverordening die door gemeenten zijn overgenomen

	Aantal	%
geen van beide	147	47,9%
allebei	118	38,4%
alleen component A	38	12,4%
alleen component B	4	1,3%
N	307	100,0%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bijna de helft van de gemeenten (nog) geen van beide componenten heeft overgenomen. Van de gemeenten die dit wel hebben gedaan, heeft ruim 38% beide componenten overgenomen, ruim 12% alleen component A en ruim 1% alleen component B.

Aan de gemeenten die (één van) de componenten (nog) niet heeft overgenomen is vervolgens gevraagd welke redenen hieraan ten grondslag liggen. In tabel 1.6 zijn de resultaten opgenomen.

**Tabel 1.6** Redenen waarom gemeenten de component(en) niet heeft overgenomen

	%
Gemeente is van plan deze component(en) op later tijdstip op te nemen	31,6%
Gemeente is al op eigen manier met deze component(en) bezig	28,3%
Nader overleg nodig (OOGO/schoolbestuur)	7,5%
Vorbereiding/nog geen besluitvorming	6,4%
Maatwerk in plaats van normbedragen (met name component B)	3,2%
(nog) niet aan toegekomen	2,1%
Ontoereikende financiën/middelen	2,1%
Anders	18,2%
Weet niet/geen mening	0,5%
Totaal	187

De gegevens laten zien dat het overgrote deel van de gemeenten de component(en) nog niet heeft overgenomen maar dit hoogstwaarschijnlijk in de nabije toekomst wel van plan is. In totaal is 31,6% van de gemeenten van plan de component(en) op een later tijdstip op te nemen, heeft 7,5% er nader overleg voor nodig en is bij 6,4% de voorbereidingsfase reeds afgesloten maar laat de besluitvorming nog op zich wachten. Ruim 28% van de gemeenten heeft aangegeven dat zij al op hun eigen manier met de component(en) bezig zijn. Bij 2,1% van de gemeenten is sprake van onvoldoende financiële middelen.

Tot slot is de gemeenten gevraagd een algemeen oordeel te geven over de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten van de derde en vierde meting opgenomen.

**Tabel 1.7** Beoordeling van de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen en eventueel is aangepast, derde en vierde meting

Oordeel	Derde meting (2000)	Vierde meting (2002)
Erg positief	6,3%	6,0%
Positief	54,5%	57,7%
Neutraal	37,8%	33,3%
Negatief	0,9%	3,0%
Erg negatief	0,6%	0,0%
Totaal	336	300

De tabel laat zien dat zowel tijdens de derde als de vierde meting het overgrote deel van de gemeenten (erg) positief is over de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen. Het percentage gemeenten dat 'neutraal' als antwoord heeft gegeven is in de vierde meting iets afgenomen. Daarentegen is het percentage 'negatief' iets toegenomen. Tot slot heeft tijdens de vierde meting geen enkele gemeenten 'erg negatief' ingevuld, terwijl dit bij de derde meting nog 0,6% was.



## 2 Aanvragen en toekenningen

Schoolbesturen kunnen op twee manieren huisvestingsvoorzieningen aanvragen. De eerste manier is een aanvraag in te dienen voor opnemings op het programma van huisvestingsvoorzieningen (reguliere aanvragen). De tweede manier is het aanvragen van voorzieningen via de spoedprocedure. Het indienen van de aanvragen moet per school plaatsvinden. Wel is het mogelijk meerdere (met elkaar verband houdende) voorzieningen tegelijk aan te vragen.

### **Aanvragen en toekenningen capaciteit onderwijshuisvesting**

Hieronder zijn de resultaten van de derde en vierde meting gepresenteerd. In de derde meting is gevraagd naar de aanvragen voor het huisvestingsprogramma van **2001** en via de spoedprocedure **2000**. In de derde meting is ook extra gevraagd naar de voorzieningen die *tot nu toe* (de derde meting liep in de maanden maart, april, mei 2001) zijn aangevraagd voor opname op het huisvestingsprogramma voor 2002 en aanvragen via de spoedprocedure 2001. In de vierde meting is gevraagd naar de aanvragen voor het huisvestingsprogramma van **2003** en via de spoedprocedure **2002**. In deze meting is daarnaast extra gevraagd naar de voorzieningen die *tot nu toe* (looptijd vierde meting) zijn aangevraagd voor opname op het huisvestingsprogramma voor 2004 en aanvragen via de spoedprocedure 2003.

### **Reguliere procedure**

Het gemiddeld aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente bedraagt voor het programma van 2003 32,9. In totaal zijn er bij de 304 responderende gemeenten 10.004 voorzieningen via de reguliere procedure aangevraagd. In 7,9% van de gemeenten is echter geen enkele voorziening via de reguliere procedure aangevraagd. Indien deze gemeenten uit de berekening worden gelaten, bedraagt het gemiddeld aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente 35,7. Deze aantallen liggen hoger dan die van de vorige meting. Toen lag het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor de procedure van 2001 op 28,0 en zonder de gemeenten meegerekend waarbij geen voorzieningen waren aangevraagd op 30,0.

Voor het huisvestingsprogramma van 2004 zijn er bij de 285 responderende gemeenten in totaal 9.189 voorzieningen aangevraagd. Gemiddeld zijn dit 32,2 aangevraagde voorzieningen per gemeente. In totaal heeft 12,2% van de gemeenten geen enkele voorziening aangevraagd. Indien deze gemeenten uit de berekening worden gelaten bedraagt het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeente 36,8. Voor het huisvestingsprogramma van 2002 was het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeente 28,2. Zonder de gemeenten waarbij geen voorzieningen waren aangevraagd bedroeg dit gemiddelde 30,7.

Er lijkt op basis van de bovenstaande gegevens een stijging op te treden in het gemiddeld aantal aanvragen per gemeente.

In de tabellen 2.1 en 2.2 staat het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeente-klasse. Deze gemiddelden zijn inclusief de gemeenten zonder aangevraagde voorzieningen via de reguliere procedure. Tabel 2.1 geeft de resultaten voor het programma 2001 (derde meting), tabel 2.2 voor het programma 2003 (vierde meting).

**Tabel 2.1** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor programma 2001 (3<sup>e</sup> meting)

Gemeenteklasse	Gemiddeld Aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
< 10.000 inwoners	4,0	52
10.000 tot 20.000 inwoners	13,2	115
20.000 tot 50.000 inwoners	21,0	119
50.000 tot 100.000 inwoners	63,4	24
100.000 tot 250.000 inwoners	97,4	17
> 250.000 inwoners	471,3	4
<b>Totaal</b>	<b>28,0</b>	<b>331</b>

**Tabel 2.2** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor programma 2003 (4<sup>e</sup> meting)

Gemeenteklasse	Gemiddeld Aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
< 10.000 inwoners	5,7	42
10.000 tot 20.000 inwoners	11,3	110
20.000 tot 50.000 inwoners	23,9	108
50.000 tot 100.000 inwoners	61,9	23
100.000 tot 250.000 inwoners	127,5	17
> 250.000 inwoners	586,8	4
<b>Totaal</b>	<b>32,9</b>	<b>304</b>

Van de voorzieningen die werden aangevraagd voor opnemings op het programma van huisvestingsvoorzieningen 2003 is gemiddeld 34,6% afgewezen. Van de aangevraagde voorzieningen voor het programma 2001 is gemiddeld 31,6% afgewezen.

Het gemiddelde percentage afwijzingen verschilt echter per gemeenteklasse. Het hoogste percentage afgewezen voorzieningen (46,8%) werd gevonden bij gemeenten met 100.000-250.000 inwoners en het laagste percentage (27,7%) bij gemeenten met 50.000-100.000 inwoners. Bij de overige gemeenten lag het percentage afgewezen voorzieningen rond de 30%.

In tabel 2.3 is een totaaloverzicht te vinden van de weigeringsgronden voor het programma van 2001 (derde meting) en 2003 (vierde meting).

**Tabel 2.3** Weigeringsgronden voorzieningen voor programma 2001 en 2003

	2001	2003
Niet noodzakelijk bevonden	38%	39%
Geen voorziening zoals bedoeld	26%	23%
Ontoereikendheid financiële middelen	10%	7%
Niet voldaan aan formele eisen	4%	4%
Er kan op andere wijze worden voorzien	8%	5%
Anders	14%	22%
<b>Totaal aantal weigeringsgronden</b>	<b>3.417</b>	<b>4.189</b>

In beide metingen is de weigeringsgrond 'niet noodzakelijk bevonden' het vaakst genoemd, gevolgd door 'geen voorziening zoals bedoeld'. Een deel van de gemeenten heeft ook 'anders' ingevuld. In de vierde meting betrof het vooral gemeenten waarvan de voorziening was uitgesteld, ingetrokken of al toegekend.

### Spiedprocedure

Via de spiedprocedure zijn in 2002 gemiddeld 2,3 voorzieningen per gemeente aangevraagd. In totaal zijn er in de 297 responderende gemeenten 678 voorzieningen via de spiedprocedure aangevraagd. In 57,9% van de gemeenten is geen enkele voorziening via de spiedprocedure aangevraagd. Het gemiddeld aantal spoedaanvragen stijgt tot 5,4 indien deze gemeenten buiten beschouwing worden gelaten.

In 2000 zijn gemiddeld 3,2 aanvragen via de spiedprocedure aangevraagd. Het percentage gemeenten waar geen enkele voorziening is aangevraagd was 44%. Als deze gemeenten niet in de berekening worden meegenomen, stijgt het gemiddelde aantal aanvragen tot 5,8.

Tot aan het moment van de enquête zijn er voor de spiedprocedure van 2003 gemiddeld 1,2 voorzieningen aangevraagd. Als de gemeenten waarbij geen voorzieningen zijn aangevraagd (66,7%) buiten beschouwing worden gelaten stijgt het gemiddelde naar 3,5 aangevraagde voorzieningen per gemeente.

Tabel 2.4 geeft een overzicht van het gemiddeld aantal aangevraagde spiedvoorzieningen per gemeenteklasse voor 2000 (derde meting).

**Tabel 2.4** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen via spiedprocedure 2000\*

Gemeenteklasse	Gemiddeld aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
< 10.000 inwoners	0,7	53
10.000 tot 20.000 inwoners	1,1	116
20.000 tot 50.000 inwoners	2,4	117
50.000 tot 100.000 inwoners	5,5	23
100.000 tot 250.000 inwoners	14,4	17
> 250.000 inwoners	58,0	4
Totaal	3,2	330

\* Dit is inclusief de gemeenten zonder spoedaanvragen.

Tabel 2.5 geeft een overzicht van het gemiddeld aantal aangevraagde spiedvoorzieningen per gemeenteklasse voor 2002 (vierde meting).

**Tabel 2.5** Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen via spiedprocedure 2002\*

Gemeenteklasse	Gemiddeld aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
< 10.000 inwoners	0,3	42
10.000 tot 20.000 inwoners	0,7	108
20.000 tot 50.000 inwoners	1,8	103
50.000 tot 100.000 inwoners	2,8	22
100.000 tot 250.000 inwoners	11,1	18
> 250.000 inwoners	34,0	4
Totaal	2,3	297

\* Dit is inclusief de gemeenten zonder spoedaanvragen.

Uit de bovenstaande tabellen kan worden geconcludeerd dat het gemiddeld aantal aangevraagde voorziening voor de spiedprocedure van 2002 lager is dan het gemiddelde in 2000. Dit geldt voor alle gemeenteklassen.

Aangevraagde spoedvoorzieningen worden minder vaak afgewezen dan reguliere voorzieningen. Het percentage afgewezen spoedvoorzieningen 2002 bedroeg 18,3%. In 2000 bedroeg dit percentage 25,5%. Vooral in de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners werd een hoog percentage (33,3%) van de aangevraagde spoedvoorzieningen afgewezen. Tijdens de derde meting werden de meeste aangevraagde voorzieningen afgewezen in gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (50,4%).

In onderstaande tabel zijn de weigeringsgronden voor de spoedprocedure van 2000 en 2002 weergegeven.

**Tabel 2.6** Weigeringsgronden voorzieningen spoedprocedure 2000 en 2002

	2000	2002
Voortgang onderwijs is niet in het geding	23%	27%
Niet noodzakelijk bevonden	21%	21%
Niet voldaan aan formele eisen	1%	21%
Geen voorziening zoals bedoeld	10%	15%
Er kan op andere wijze worden voorzien	4%	4%
Behandeld in reguliere procedure <sup>1</sup>	9%	-
Onbekend <sup>2</sup>	3%	-
Anders	3%	11%
Totaal aantal weigeringsgronden	270	140

De weigeringsgrond 'voortgang onderwijs is niet in het geding' is zowel tijdens de derde als de vierde meting het vaakst genoemd. De weigeringsgrond die tijdens de derde meting het minst is genoemd – door 1% van de gemeenten - is 'er kan op andere wijze worden voorzien'. Tijdens de vierde meting is deze weigeringsgrond aan belang toegenomen. In de vierde meting is 'er kan op andere wijze worden voorzien' het minst genoemd.

Tenslotte is aan de gemeenten gevraagd hoeveel voorzieningen er tot het moment van invullen van de enquête zijn aangevraagd via de spoedprocedure van 2003. Gemiddeld zijn er per gemeente 1,2 voorzieningen aangevraagd. In 66,7% van de gemeenten waren er echter nog geen spoedvoorzieningen aangevraagd. Als deze gemeenten buiten beschouwing worden gelaten, komt het gemiddelde op 3,5 aangevraagde spoedvoorzieningen per gemeente.

<sup>1</sup> Deze categorie werd in 2000 meerdermalen genoemd onder de categorie anders, bij de meting van 1998 was hiervoor geen aparte categorie opgenomen.

<sup>2</sup> Het betreft het aantal afwijzingen (80 in totaal) dat niet nader gespecificeerd kon worden. In het rapport Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO van augustus 2001 is dit aantal buiten beschouwing gelaten.

### 3 Meerjarenplanning

In de enquêtes is gevraagd of gemeenten, naast het wettelijk verplichte jaarprogramma, ook een meerjarenplanning hebben opgesteld voor toekomstige onderwijshuisvesting in brede zin. Bij de vierde meting gaf 66,1% van de gemeenten aan dat dit het geval was. Dit is een lichte afname ten opzichte van de derde meting. Toen gaf 67,5% van de gemeenten aan dat ze een meerjarenplanning hadden. In beide metingen gaf ongeveer driekwart (76,1% in 2000 en 74,1% in 2002) aan dat een integraal huisvestingsplan (meerjareninvesteringsplan) onderdeel is van de meerjarenplanning. Een gemeentelijke meerjarenbegroting is in 2002 door 42% en in 2000 door 38,1% van de gemeenten in de meerjarenplanning opgenomen. Een meerjarenonderhoudsplan werd door 10,9% genoemd.

#### 3.1 Inhoud meerjarenplanning

Uit de meting over 2002 blijkt dat de meerjarenplanning voor 76,1% van de gemeenten geldt voor een periode van 10 jaar of minder. In 2000 was dit bij 64,9% van de gemeenten het geval. De gemiddelde duur van de plannings is in de vierde meting 8,3 jaar en lag in de derde meting op 9,4 jaar. De laagste gemiddelde duur van de meerjarenplanning – 5,8 jaar - is gevonden bij gemeenten met 100.000-250.000 inwoners. De hoogste gemiddelde duur daarentegen bedroeg 9,0 jaar en kwam bij gemeenten tussen de 10.000 tot 20.000 inwoners.

Verder is de gemeenten gevraagd op welke onderwerpen de meerjarenplanning betrekking heeft. Tabel 3.1 geeft de resultaten weer voor 2000 (derde meting) en 2002 (vierde meting).

**Tabel 3.1** Overzicht onderwerpen in gemeentelijke meerjarenplanningen\*

	2000	2002
Nieuwbouw	66,7%	80,2%
Onderhoud	78,7%	79,7%
Aanbouw	75,1%	79,2%
Aanpassingen	51,1%	68,2%
Verbouw	37,8%	56,3%
Renovatie	44,9%	54,2%
Tijdelijke voorzieningen	49,3%	54,2%
Eerste inrichting leerpakket /meubilair	45,8%	50,5%
Gymnastiek	30,2%	29,2%
Anders, namelijk	4,9%	8,3%
	N=225	N=192

\* Meerdere antwoorden mogelijk

Uit beide enquêtes blijkt dat een meerjarenplanning vaak (mede) op de onderwerpen 'nieuwbouw' en 'onderhoud' betrekking heeft. Ten opzichte van 2000 komen de onderwerpen 'aanpassingen', 'nieuwbouw' en 'verbouw' vaker in de gemeentelijke meerjarenplanningen van 2002 voor. Het minst genoemd in beide metingen is 'gymnastiek'.

## 3.2 Planning totale kosten 2004-2008

De vragenlijst over de gemeentelijke werkwijzen bevatte zowel in de derde als de vierde meting tevens een vraag over de begrote totale kosten voor onderwijshuisvesting voor de jaren ná 2001 c.q. 2003 (op basis van een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan). Deze vraag komt in dit deel aan de orde en niet in het deel over de financiële aspecten, omdat een meerjarenbegroting of integraal huisvestingsplan (IHP) een indicatie geeft van de te volgen beleidslijn in de komende jaren. Op de bedragen in een meerjarenbegroting of een IHP kan echter geen aanspraak worden gemaakt. Hieronder zijn de totale geplande kosten weergegeven zoals die uit de vierde meting blijken. Deze kosten geven het meest actuele beeld van de toekomstige planningen.

Onder de totale kosten van onderwijshuisvesting vallen:

De (geplande) jaarlasten van onderwijshuisvesting bestaan uit kapitaallasten, huurlasten, erf-pachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten. De lasten van de investeringen c.q. voorzieningen die in een bepaald jaar zullen worden toegekend aan de schoolbesturen in een gemeente vormen dus een onderdeel van dit totaalbedrag.

De vraag naar de kostenplanning voor de komende jaren is alleen gesteld aan gemeenten die hebben aangegeven over een meerjarenplanning te beschikken.

Bij de vorige meting bleek tijdens het verwerken van de antwoorden dat meerdere gemeenten de vraag naar de geplande kosten voor de komende jaren niet goed hadden geïnterpreteerd. De indruk bestond dat in meerdere gevallen alleen de onderhoudskosten waren opgenomen en in andere gevallen bedragen van investeringen voor een specifiek jaar waren opgegeven. Om toch een indicatie te kunnen geven van de te volgen beleidslijn voor de komende jaren is bekeken bij welke gemeenten het aannemelijk is dat zij alleen de onderhoudskosten of investeringsbedragen hebben opgevoerd<sup>1</sup>. De antwoorden van deze gemeenten zijn destijds buiten beschouwing gelaten. Aangezien het aannemelijk is dat tijdens de vierde meting bij het invullen dezelfde fouten zijn gemaakt, zijn bij deze meting dezelfde controles uitgevoerd.

In de onderstaande tabellen (3.2 tot en met 3.6) is per jaar steeds een gemiddeld bedrag aan geplande lasten per gemeente, het minimale en maximale bedrag dat is opgegeven en het totaalbedrag voor de responderende gemeenten tezamen weergegeven. Op dit moment is geen informatie beschikbaar over de kapitaallasten in de komende jaren van overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. Om deze reden zijn weergegeven bedragen exclusief de kosten van herwaardering.

---

<sup>1</sup> Indien het geplande bedrag voor een toekomstig jaar minder bedraagt dan 40% van de totale kosten opgegeven voor 2000 (in het financiële deel van de monitor), is dit geplande bedrag buiten beschouwing gelaten. Met andere woorden: kostendalingen van meer dan 60% ten opzichte van 2000 lijken niet realistisch en zijn daarom niet meegenomen in de berekening.

**Tabel 3.2** Planning totale kosten 2004

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	370.479	254.404	580.000	3.704.792	N= 10	0,7%
10.000 – 20.000	1.162.864	50.000	4.600.000	40.700.222	N= 35	7,7%
20.000 – 50.000	3.339.632	16.241	13.900.000	156.962.721	N= 47	29,7%
50.000 – 100.000	6.813.169	4.124.611	20.147.606	81.758.033	N= 12	15,5%
100.000 – 250.000	13.142.145	7.867.479	21.788.000	157.705.745	N= 12	29,9%
> 250.000	43.500.000	300.00.000	57.000.000	87.000.000	N= 2	16,5%
<b>Totaal</b>	<b>4.473.148</b>	<b>16.241</b>	<b>57.000.000</b>	<b>527.831.513</b>	<b>N=118</b>	<b>100,0%</b>

**Tabel 3.3** Planning totale kosten 2005

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	370.250	261.082	597.000	2.961.999	N= 8	0,6%
10.000 – 20.000	1.537.177	50.000	10.350.000	49.189.655	N= 32	10,2%
20.000 – 50.000	2.287.419	16.241	4.972.326	107.508.670	N= 47	22,3%
50.000 – 100.000	6.951.465	1.684.470	12.984.000	90.369.038	N= 13	18,7%
100.000 – 250.000	12.997.711	6.855.864	17.000.000	142.974.816	N= 11	29,6%
> 250.000	45.000.000	30.000.000	60.000.000	90.000.000	N= 2	18,6%
<b>Totaal</b>	<b>4.274.373</b>	<b>16.241</b>	<b>60.000.000</b>	<b>483.004.178</b>	<b>N=113</b>	<b>100,0%</b>

**Tabel 3.4** Planning totale kosten 2006

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	364.743	192.868	590.000	2.917.945	N= 8	0,7%
10.000 – 20.000	964.446	50.000	3.500.000	28.933.377	N= 30	6,6%
20.000 – 50.000	3.098.748	453.780	22.711.630	127.048.647	N= 41	28,8%
50.000 – 100.000	5.828.246	2.764.000	10.197.225	58.282.461	N= 10	13,2%
100.000 – 250.000	13.106.070	7.407.187	18.200.000	131.060.704	N= 10	29,7%
> 250.000	46.500.000	30.000.000	63.000.000	93.000.000	N= 2	21,1%
<b>Totaal</b>	<b>4.368.744</b>	<b>50.000</b>	<b>63.000.000</b>	<b>441.243.134</b>	<b>N=101</b>	<b>100,0%</b>

**Tabel 3.5** Planning totale kosten 2007

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	450.569	301.137	600.000	901.137	N= 2	0,3%
10.000 – 20.000	591.721	50.000	1.175.000	11.834.424	N= 20	3,9%
20.000 – 50.000	3.155.479	453.780	15.474.399	94.664.360	N= 30	31,5%
50.000 – 100.000	6.325.718	3.216.149	10.355.095	56.931.459	N= 9	18,9%
100.000 – 250.000	13.281.627	7.827.187	18.700.000	106.253.014	N= 8	35,3%
> 250.000	30.000.000	30.000.000	30.000.000	30.000.000	N= 1	10,0%
<b>Totaal</b>	<b>4.294.063</b>	<b>50.000</b>	<b>30.000.000</b>	<b>300.584.394</b>	<b>N= 70</b>	<b>100,0%</b>

**Tabel 3.6** Planning totale kosten 2008

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	%
< 10.000	456.592	313.183	600.000	913.183	N= 2	0,4%
10.000 – 20.000	622.700	50.000	1.200.000	8.717.796	N= 14	4,0%
20.000 – 50.000	2.750.731	453.780	5.270.925	71.519.007	N= 26	32,8%
50.000 – 100.000	5.952.254	4.100.000	8.000.000	35.713.521	N= 6	16,4%
100.000 – 250.000	17.772.750	16.066.000	19.200.000	71.091.000	N= 4	32,6%
> 250.000	30.000.000	30.000.000	30.000.000	30.000.000	N= 1	13,8%
<b>Totaal</b>	<b>4.112.349</b>	<b>50.000</b>	<b>30.000.000</b>	<b>217.954.507</b>	<b>N= 53</b>	<b>100,0%</b>

Uit de tabellen is af te leiden dat de responderende gemeenten voor 2004 gemiddeld 4,5 miljoen euro aan kosten voor onderwijshuisvesting plannen, voor 2005 gemiddeld 4,3 miljoen euro, voor 2006 gemiddeld 4,4 miljoen euro, voor 2007 gemiddeld 4,3 miljoen euro en voor 2008 gemiddeld 4,1 miljoen euro. Vanaf 2006 is er dus sprake van een afname van de verwachte gemiddelde kosten voor onderwijshuisvesting plannen.

Bij de derde meting<sup>1</sup> hadden de responderende gemeenten voor 2002, 2003 en 2004 gemiddeld 3 miljoen euro aan kosten voor onderwijshuisvesting gepland, voor 2005 en 2006 gemiddeld 3,3 miljoen euro per gemeente.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het percentage gemeenten met een meerjarenplanning voor de groep kleinere gemeenten lager is dan voor de groep grotere gemeenten. Dit heeft een positieve (opwaartse) invloed op het totale gemiddelde kostenniveau in de vijf bevroegde jaren.

### 3.3 Maximumbedrag

De gemeenten is gevraagd of zij bij de planning en/of toekenning van de huisvestingsbehoefte de hoogte van de huidige uitkering in het Gemeentefonds ten behoeve van onderwijshuisvesting als maximumbedrag hanteren. Tijdens de vierde meting heeft 14,8% van de gemeenten deze vraag met ja beantwoord. Bij de derde meting betrof het 16,6% van de gemeenten. Grote gemeenten hanteren de huidige uitkering in het Gemeentefonds ten behoeve van onderwijshuisvesting minder vaak als maximumbedrag dan kleine gemeenten.

Aan de gemeenten – 239 in totaal - die aan hebben gegeven dat ze de huidige uitkering in het Gemeentefonds ten behoeve van onderwijshuisvesting *niet* als maximumbedrag hanteren, is vervolgens gevraagd of dit maximum hoger of lager is dan de uitkering uit het Gemeentefonds. Van de 231 gemeenten die op deze vraag antwoord hebben gegeven, gaf 25,5% aan dat het eigen maximumbedrag hoger is, 8,7% dat het eigen maximumbedrag lager is en 52,8% dat er geen maximumbedrag wordt gehanteerd. Deze percentages wijken af van die van de derde meting. Toen gaf 27,2% van de gemeenten aan een hoger bedrag te hanteren, 3,0% een lager bedrag en hanteerde 62,5% geen maximumbedrag.

Aan de gemeenten die een eigen maximumbedrag hanteren dat hoger of lager is dan de huidige uitkering in het Gemeentefonds, is tot slot gevraagd hoeveel procent dit bedrag afwijkt van de huidige uitkering in het Gemeentefonds. In totaal hebben 64 gemeenten deze vraag beantwoord. Het betreft 17 gemeenten die aan hebben gegeven dat het eigen maximumbedrag lager is dan de uitkering Gemeentefonds. Hiervan weet 52,9% niet hoeveel procent het bedrag afwijkt. Bij 17,6% van de gemeenten is het maximumbedrag 1-10% lager dan de uitkering Gemeentefonds, bij 17,6% van de gemeenten 11 tot 20% lager en bij 11,8% van de gemeenten is het maximumbedrag meer dan 20% lager dan de huidige uitkering in het Gemeentefonds.

Van de 47 gemeenten die aan hebben gegeven dat het maximumbedrag hoger is dan de uitkering Gemeentefonds weet 68,1% niet hoeveel procent deze afwijking is. Bij 14,9% van de gemeenten ligt het eigen maximumbedrag 1 tot 10% hoger, bij 4,3% van de gemeenten 11 tot 20% hoger en bij 12,8% van gemeenten is er sprake van een afwijking van meer dan 20%.

<sup>1</sup> Tijdens de derde meting is gevraagd naar de totale kosten in guldens. Om de gegevens van de derde en vierde meting met elkaar te kunnen vergelijken zijn de bedragen in guldens omgerekend naar euro's.



## 4 Aanvullende opmerkingen

In totaal hebben 67 gemeenten aanvullende opmerkingen gemaakt bij de vragenlijst die in het kader van de vierde meting is verstuurd. Dit deden zij aan het einde van de vragenlijst of via een nagezonden of bijgevoegde brief. Tijdens de derde meting hebben in totaal 75 gemeenten aanvullende opmerkingen gemaakt. De onderwerpen die bij meerdere gemeenten aan de orde kwamen, zijn in beide metingen gecategoriseerd.

De opmerkingen die tijdens de vierde meting zijn gemaakt hebben vooral betrekking op het integraal huisvestingsplan (IHP) dat gemeenten gaan opstellen of reeds hebben gedaan. In de derde meting hadden de onderwerpen vooral betrekking op het tekort aan financiële middelen. Tijdens de vierde meting is hierover een enkele opmerking gemaakt.

Hieronder zijn voor de vierde meting de verschillende onderwerpen besproken, waarbij per onderwerp ter illustratie een aantal opmerkingen van gemeenten zijn weergegeven.

In totaal heeft 20% van de gemeenten opmerkingen gemaakt over het integraal huisvestingsplan.

De gemeente X wil komen tot een structureel huisvestingsbeleid. Hiertoe wordt een IHP voorbereid waarin alle aspecten worden opgenomen. Het resultaat van het IHP zal zijn: duidelijkheid over de wijze waarop de gemeente haar verantwoordelijkheid voor de huisvestingstaak vormgeeft.

Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van een nieuw integraal huisvestingsplan voor PO/VO. Daarmee wordt gepoogd groei van gemeente, budget en onderwijskundige noodzaak in verband te presenteren en daarop structureel beleid te voeren.

In het OOGO is met schoolbesturen afgesproken dat er een integraal huisvestingsplan wordt opgesteld. Onderdelen van dit plan zijn: capaciteitsbeoordeling (lange termijn); opstellen meerjaren onderhoudsplan; renovatiescan; vaststellen technische en onderwijskundige levensduur van ieder schoolgebouw; onderwijskundige nulmeting.

Ongeveer 10% van de gemeenten heeft opmerkingen gemaakt over lokaal onderwijsbeleid waarbij maatwerk centraal staat.

Als gemeente X zijn wij momenteel bezig met de ontwikkeling van geformuleerd lokaal onderwijsbeleid, waarbij het leveren van maatwerk voor onderwijshuisvesting een onderdeel vormt. Daarbij wordt gedacht aan vervangende nieuwbouw en een kwaliteitsimpuls. Aangezien daarover steeds overleg met schoolbesturen plaatsvindt, zijn voor 2004 nog geen formele aanvragen gedaan. De gemeente is bereid om voor het te realiseren van deze plannen extra/eigen middelen in te zetten.

Een aantal gemeenten heeft een opmerking gemaakt over het meerjarenplan.

In 2003 zal een geactualiseerd meerjarenplan voorzieningen onderwijshuisvesting worden opgesteld op basis van nieuwe prognoses. Ruimtebehoefte model en interactie met de schoolbesturen.

Tot slot heeft een enkele gemeente een opmerking gemaakt over het tekort aan financiële middelen.

De druk op de gemeentelijke middelen voor onderwijshuisvesting neemt jaarlijks fors toe. De uitkeringen vanuit het Gemeentefonds blijven daarbij flink achter. Op korte termijn wordt een punt bereikt, dat gesproken kan worden van een aanzienlijk knelpunt. Het gemeentelijk huisvestingsbeleid zal een pas op de plaats moeten maken, zal op gespannen voet staan met verordening. Wrang omdat de gemeente tot op heden een constructief beleid heeft gevoerd. Er zijn meer rijksmiddelen nodig.

## Bijlage Berekening Gemeentefondsuitkering

### Berekening onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds 2002 per gemeente

#### Verdeelmaatstaven

Het totale budget in het gemeentefonds is over de gemeenten verdeeld aan de hand van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. Een verdeelmaatstaf is een gemeentelijk kenmerk als inwonertal, oppervlakte van de gemeente of aantal uitkeringsontvangers. Elke verdeelmaatstaf telt per gemeente een aantal eenheden, bijvoorbeeld X inwoners of Y hectare. Dit zijn de zogenaamde volumina. Aan elke eenheid van de maatstaven is door de gemeentefondsbeheerders een voor alle gemeenten gelijk bedrag per eenheid verbonden. Vermenigvuldiging per gemeente van alle eenheden van alle maatstaven met het bijbehorende bedrag per eenheid en met de zogenoemde 'uitkeringsfactor gemeentefonds'<sup>1</sup>, resulteert in de algemene uitkering.

#### Onderwijshuisvesting

De gelden voor onderwijshuisvesting zijn in het gemeentefonds verdeeld via 11 maatstaven. Deze zijn weergegeven in tabel B.1, met bijbehorende bedragen per eenheid 2002.

**Tabel B.1** Verdeelmaatstaven onderwijshuisvesting, inclusief bijbehorend bedrag per eenheid 2002

Verdeelmaatstaf	Bedrag per eenheid (€)
	2002
Inwoners < 20 jaar	149,20
Lage inkomens	4,80
Minderheden	10,10
Klantenpotentieel lokaal	4,68
Klantenpotentieel regionaal	0,73
Leerlingen SO en VO (gewogen)	242,19
Oppervlakte land en binnenwater	5,54
Omgevingsadressendichtheid	-1,39
Extra leerlingen streekscholen	80,73
Extra groei leerlingen VO	140,77
Extra groei jongeren	101,17

De bedragen per eenheid (b.p.e.'s) zijn afgeleid van de bedragen die in 1997 ten behoeve van onderwijshuisvesting aan het gemeentefonds zijn toegevoegd en de mutaties die sindsdien in de b.p.e.'s hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld als gevolg van de middelen die aan het gemeentefonds zijn toegevoegd voor de groepsgruotteverkleining of de financiële impuls voor onderwijskundige vernieuwingen. Bovenstaande leidt in 2002 tot een totaalbudget in het gemeentefonds voor de onderwijshuisvesting van € 1.234.884.719,65.

<sup>1</sup> De uitkeringsfactor maakt de som van de berekende uitkeringen per gemeente (verdeelmaatstaven maal bedrag per eenheid) gelijk aan het landelijk beschikbare bedrag in het gemeentefonds.

De beschreven methode ( $p \cdot q \cdot u_f$ ) is van toepassing als het gaat om het aandeel van afzonderlijke gemeenten. Als de vraag naar het landelijke totaalbedrag centraal staat, en het aandeel van de afzonderlijke gemeenten niet van belang is, komt een andere methode naar voren. Die methode – de accresmethode – verhoogt het initiële budget uit 1997 (€ 0,77 miljard euro) met de bedragen uit de taakmutaties en de jaarlijkse accressen. Ook de extra middelen voor onderwijskundige vernieuwingen en de drie 'groei'-maatstaven die uit het accres zijn bekostigd, vormen onderdeel van het fictief budget. Via deze benadering komt het fictief budget onderwijshuisvesting in 2002 uit op € 1,215 miljard. De uitkomsten van beide methoden liggen in dezelfde orde van grootte. In beide benaderingen is uitgegaan van de meest actuele gegevens (accrescijfers en uitkeringsfactoren).

Research voor Beleid  
Schipholweg 13 - 15  
Postbus 985  
2300 AZ Leiden  
telefoon: (071) 5253737  
telefax: (071) 5253702  
e-mail: [rvb@rvbh.nl](mailto:rvb@rvbh.nl)  
[www.researchvoorbeleid.nl](http://www.researchvoorbeleid.nl)