

Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO

Vijfde meting onder gemeenten

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van
het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

Eelco van Aarsen
Frank Schoenmakers
Rob Hoffius

B3074

Leiden, 8 mei 2006



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 2004 betrof het budget ruim 1,29 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 Wetenschap heeft de Kamer toegezegd gehoor te geven aan het verzoek tot monitoring.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Research voor Beleid de opdracht gegeven de monitor 'decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit te voeren om de gevolgen van de decentralisatie voor de gemeentefinanciën en de gemeentelijke werkwijzen in kaart te brengen. Research voor Beleid heeft inmiddels over vier eerdere metingen gerapporteerd (over 1997, 1998, 2000 en 2002).

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 2004 en de begroting voor 2005.

Gedurende het uitvoeren van de monitor is Research voor Beleid begeleid door de heren Damen en Bagchus van het ministerie van OCW, en de heer Verweij van de VNG. Bij deze willen wij hen hartelijk danken voor de prettige samenwerking.

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 Frank Schoenmakers en Eelco van Aarsen, onder begeleiding van ondergetekende.

Rob Hoffius
Projectleider Onderwijs

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	7
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond onderzoek	13
1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek	13
1.3 Opzet en uitvoering	15
1.4 Opzet rapportage	19
Deel I Financiële aspecten	21
1 Achtergrond omvang kosten onderwijshuisvesting	23
1.1 Methode van afschrijven voor het primair onderwijs	23
1.2 Methode van afschrijven voor het voortgezet onderwijs	26
1.3 À fonds perdu financiering	28
2 Kostenposten onderwijshuisvesting	31
2.1 Kapitaallasten	31
2.2 Huurlasten	33
2.3 Overige lasten onderwijshuisvesting	34
2.4 Uitbreiding fte's	35
3 Totale kosten onderwijshuisvesting	37
3.1 Totale kosten voor alle responderende gemeenten	38
3.2 Totale kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO	39
3.3 Totale kosten voor gemeenten met en zonder VO	40
4 Voorzieningen onderwijshuisvesting	43
4.1 Voorzieningen voor alle responderende gemeenten	43
4.2 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder (v)SO	44
4.3 Voorzieningen voor gemeenten met en zonder VO	45
5 Gemeentefondsuitkering en kosten onderwijshuisvesting	47
5.1 Gemeentefondsuitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting	48
5.2 Verschil uitkering en kosten voor alle responderende gemeenten	48
5.3 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder (v)SO	50
5.4 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten met en zonder VO	52
6 Investerings en begroting	55
6.1 Investerings	55
6.2 Begroting	55
6.3 Verschil kosten 2005 en 2004	56

Deel II	Gemeentelijke werkwijzen	57
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 2006-2010	70
3.3	Maximumbedrag	72
Bijlage	Berekening Gemeentefondsuitkering	73

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 (OCW) in 1998 Research voor Beleid opdracht gegeven de 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uit te voeren. Na de eerste vier metingen (over 1997, 1998, 2000 en 2002) heeft het ministerie Research voor Beleid medio 2005 verzocht een vijfde meting uit te voeren, nu over 2004. 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 vijfde 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 2003 betrof 489 gemeenten en in 2005 waren dit er 467. In 2005 heeft ongeveer 65% van de gemeenten gerespondeerd. In 2003 was dit ongeveer 63%. Van de bevindingen van de vorige meting is een rapport¹ opgemaakt. De vorige rapportage schetst een beeld van de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen in 2002. Dit rapport beschrijft de situatie omtrent de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen in 2004. Waar mogelijk zijn ter vergelijking de gemiddelde uitkomsten van de meting uit 2002 en soms ook van de eerdere metingen opgenomen. 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 geherwaardeerd². Aangezien herwaardering door slechts een enkele gemeente is uitgevoerd heeft het ministerie van OCW een schatting gemaakt van de kapitaal-lasten van deze gebouwen in 1997. Bij de beschrijving van de kosten zijn steeds bedragen weergegeven inclusief en exclusief de kapitaallasten van deze schoolgebouwen³.

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 2002 en 2004. De tabellen A en B geven respectievelijk een overzicht van de kosten exclusief en inclusief de herwaardering van

¹ Lubberman, H.J.H., Bos, C. & Klein, A.S. (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

² 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.

³ Door het ministerie van OCW is bij alle metingen een schatting gemaakt van de kapitaallasten van deze schoolgebouwen.

overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen. De gemiddelde bedragen zijn weer-gegeven 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deze bedragen heeft berekend.

Tabel A Gemiddelde uitkering, gemiddelde kosten **exclusief** herwaardering en gemiddeld verschil over 2002¹ en 2004²

Grootteklasse	Uitkering Gemeente-fonds '02	Kosten excl. herwaar-dering '02	Vershil uitkering en kosten '02	N	Uitkering Gemeente-fonds '04	Kosten excl. herwaar-dering '04	Vershil uitkering en kosten '04	N
< 10.000	492.578	335.674	156.904	N= 43	559.138	413.499	145.639	N= 37
10.000-20.000	1.064.544	883.748	180.796	N=109	1.097.236	856.374	240.862	N= 95
20.000-50.000	2.287.366	1.668.642	618.724	N=105	2.404.222	1.896.063	506.825	N=114
50.000-100.000	6.222.102	5.031.517	1.190.585	N= 23	6.730.200	5.828.987	901.213	N= 26
100.000-250.000	11.939.459	10.196.761	1.742.698	N= 18	12.368.689	11.340.583	1.028.106	N= 17
> 250.000	42.860.899	51.078.559	-8.217.660	N= 3	38.391.811	40.826.353	-2.434.542	N= 4
Totaal ³	2.870.401	2.453.396	417.005	N=301	3.195.374	2.800.188	400.068	N=293

In totaal ontvangen de 295 responderende gemeenten in 2004 ruim 942 miljoen euro uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Voor alle 467 gemeenten in Nederland tezamen is deze uitkering ruim 1,29 miljard euro (in 2002 was dit voor 489 gemeenten ruim 1,23 miljard euro). De totale kosten van onderwijshuisvesting exclusief herwaardering bedragen voor de 293 responderende gemeenten ruim 820 miljoen euro. Indien dit bedrag wordt geëxtrapoleerd naar alle 467 gemeenten, komen de totale kosten exclusief herwaardering voor onderwijshuisvesting op 1,13 miljard euro (deze kosten waren voor de 489 gemeenten in 2002 1,07 miljard euro).

¹ 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.

² Van de 295 respondenten bij de vijfde meting hebben 293 gemeenten volledige informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. De gegevens van deze gemeenten zijn meegenomen in de berekeningen.

³ 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!

Tabel B Gemiddelde uitkering, gemiddelde kosten **inclusief** herwaardering en gemiddeld verschil over 2002 en 2004

Grootteklasse	Uitkering Gemeente-fonds '02	Kosten incl. herwaarder-dering '02	Vershil uitkering en kosten '02	N '02	Uitkering Gemeente-fonds '04	Kosten incl. herwaarder-dering '04	Vershil uitkering en kosten '04	N '04
< 10.000	492.578	352.031	140.547	N= 43	559.138	423.576	135.562	N= 37
10.000-20.000	1.064.544	923.285	141.258	N=109	1.097.236	921.361	175.875	N= 95
20.000-50.000	2.287.366	1.849.099	438.267	N=105	2.404.222	2.060.222	342.666	N=114
50.000-100.000	6.222.102	5.533.795	688.307	N= 23	6.730.200	6.367.645	362.555	N= 26
100.000-250.000	11.939.459	11.577.299	362.160	N= 18	12.368.689	12.932.849	-564.160	N= 17
> 250.000	42.860.899	54.184.770	-11.323.871	N= 3	38.391.811	43.156.011	-4.764.200	N= 4
Totaal	2.870.401	2.684.896	185.505	N=301	3.195.374	3.058.389	141.866	N=293

Indien rekening wordt gehouden met de kapitaallasten van de geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen, bedragen de totale kosten voor de responsgroep ruim 896 miljoen euro voor 2004. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dit voor 2004 een kosten-niveau van 1,23 miljard euro (voor 2002 was dat 1,16 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 2002 en 2004

Kostenpost	Gemiddeld per gemeente '02	Totaal voor respons-gemeenten '02	N '02	Gemiddeld per gemeente '04	Totaal voor respons-gemeenten '04	N '04
Kapitaallasten excl. herw.	1.438.181	432.892.431	N=301	1.773.511	519.638.707	N=293
Kapitaallasten incl. herw.	1.660.255	499.736.718	N=301	2.031.712	595.291.680	N=293
Huurlasten	134.365	40.443.730	N=301	214.342	62.802.214	N=293
Erfpachtvergoedingen	5.174	1.562.586	N=302	1.751	509.652	N=291
Vergoeding aan scholen	35.345	10.674.340	N=302	29.112	8.471.572	N=291
Overige lasten	606.066	182.425.764	N=301	759.719	222.597.642	N=293

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 0,1 fulltime equivalents (fte's) hebben ingezet als direct gevolg van de taakuitbreiding van de gemeente (in 2002 was dit 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 67% in de jaren vóór 2005 gelden gereserveerd. Bij de vorige meting had 71% van de responderende gemeenten gelden gereserveerd in de jaren vóór 2003. Per 31/12/2004 hadden zij per saldo gemiddeld bijna 2,4 miljoen euro aan voorzieningen/reserves voor onderwijshuisvesting. Bij de vorige meting bedroeg het saldo aan voorzieningen/reserves per 31/12/2002 gemiddeld bijna 1,8

miljoen euro. In 2004 heeft 79% van de responderende gemeenten gelden gereserveerd. Het gemiddelde bedrag van deze voorzieningen/reserves bedraagt ruim 991 duizend euro. In 2002 had 57% van de responderende gemeenten gelden gereserveerd. Het gemiddelde bedrag bedroeg toen bijna 539 duizend euro.

Ten slotte geven de responsgemeenten aan in 2005 gemiddeld ruim 2,9 miljoen euro te gaan investeren in onderwijshuisvesting. Bij de vorige meting was dit voor 2003 gemiddeld bijna 2,2 miljoen euro. De totale kosten van onderwijshuisvesting exclusief herwaardering in 2005 worden geraamd op gemiddeld ruim 2,9 miljoen euro per gemeente. In de vorige meting was het geschatte bedrag voor 2003 gemiddeld 2,6 miljoen euro. De kosten voor de 290 gemeenten die zowel informatie over de totale kosten 2004 als de begroting 2005 hebben verstrekt, stijgen in 2005 gemiddeld met ruim 120 duizend euro per gemeente. In 2002 begrootten de gemeenten voor 2003 een gemiddelde kostenstijging van 215 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 vijfde meting blijkt dat in 25,1% 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 12,4%. Een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet komt voor bij 22,2% van de gemeenten met primair onderwijs en bij 23,0% van de gemeenten met voortgezet onderwijs. Voor zowel het primair onderwijs (43,3%) als voortgezet onderwijs (49,6%) is het bestuur als stichting met ook een belangrijke bestuursvorm.

Ten opzichte van de vierde (2002) en derde (2000) meting zijn enkele verschuivingen waar te nemen. Zo was bij de derde en vierde meting vaker sprake van integraal bestuur; in 2000 bij 55,4% van de gemeenten met scholen voor primair onderwijs en bij 24,8% van de gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs; in 2002 bij 45,3% van de gemeenten met scholen voor primair onderwijs en bij 20,8% 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 en vierde meting.

Overleg

De waardering van de gemeenten voor het gestructureerd overleg staat in tabel D weergegeven. In het gearceerde deel staan de resultaten van de vierde meting over 2002. In zowel de vierde als de vijfde 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	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Resultaat	57,6%	61,5%	40,1%	36,5%	2,3%	1,3%	0,0%	0,7%
Mate van wederzijdse instemming	53,2%	55,0%	43,8%	41,9%	3,0%	2,0%	0,0%	1,0%
Omgang met minderheidsstandpunten	38,1%	42,6%	59,2%	53,6%	1,5%	2,3%	1,1%	1,5%
Algemeen oordeel	54,2%	57,0%	44,5%	41,6%	1,0%	0,7%	0,3%	0,7%

Beoordeling totstandkoming gemeentelijke verordening

63,6% van de gemeenten heeft de twee hoofdcomponenten overgenomen van de wijziging van de modelverordening voorzieningen huisvesting, die de VNG in augustus 2002 heeft voorgesteld. 19,2% van de gemeenten heeft één van de twee componenten overgenomen. De meeste gemeenten (67,4%) zijn (erg) positief over de wijze waarop de gemeentelijke verordening tot stand is gekomen en eventueel is aangepast. 2% heeft deze negatief beoordeeld. Beide cijfers laten zien dat de tevredenheid licht toegenomen is ten opzichte van de vierde meting; toen was 63,7% (erg) positief en 3% negatief.

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 vijfde meting is gevraagd naar het programma 2005 en de spoedprocedure 2004. In de vierde meting is gevraagd naar het programma van 2003 en de spoedprocedure 2002.

Het aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente bedraagt voor het huisvestingsprogramma 2005 gemiddeld 31,7. Van de aangevraagde voorzieningen is voor 2005 gemiddeld 39% afgewezen. Voor het programma 2003 zijn gemiddeld 32,9 aanvragen gedaan. Hiervan is gemiddeld 35% afgewezen. De weigeringsgronden voor 2003 en 2005 staan in tabel E.

Tabel E Weigeringsgronden voorzieningen voor programma 2003 en 2005

	2003	2005
Niet noodzakelijk bevonden	39%	39%
Geen voorziening zoals bedoeld	23%	28%
Ontoereikendheid financiële middelen	7%	13%
Niet voldaan aan formele eisen	4%	3%
Er kan op andere wijze worden voorzien	5%	5%
Anders	22%	12%
Totaal aantal weigeringsgronden	4.189	3.623

Via de spoedprocedure zijn in 2002 gemiddeld 1,8 voorzieningen per gemeente aangevraagd. Van de aangevraagde spoedvoorzieningen is gemiddeld zo'n 16% afgewezen. Voor de spoedprocedure van 2002 zijn gemiddeld 2,3 aanvragen per gemeente gedaan. Hiervan is gemiddeld 18% afgewezen. De genoemde weigeringsgronden voor 2002 en 2004 staan in tabel F.

Tabel F Weigeringsgronden voorzieningen spoedprocedure 2002 en 2004

	2002	2004
Voortgang onderwijs is niet in het geding	27%	24%
Niet noodzakelijk bevonden	21%	38%
Niet voldaan aan formele eisen	21%	5%
Geen voorziening zoals bedoeld	15%	6%
Er kan op andere wijze worden voorzien	4%	4%
Anders	11%	24%
Totaal aantal weigeringsgronden	140	84

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 vijfde meting gaf 76% van de gemeenten aan dat dit het geval was. Bij de vierde meting bedroeg dit percentage 66,1%. 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 2004 door 38,7% en in 2002 door 42% van de gemeenten in de meerjarenplanning opgenomen. Een meerjarenonderhoudsplan is door 10% 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 2006-2010

Jaar	Gemiddeld	Totaal	N
2006	3.710.538	701.291.769	N=189
2007	4.651.179	818.607.473	N=176
2008	3.340.792	554.571.546	N=166
2009	2.978.511	452.733.599	N=152
2010	3.043.302	319.546.695	N=105

Gevraagd naar het maximumbedrag dat gemeenten voor onderwijshuisvesting hanteren, geeft zo'n 13% van de gemeenten aan dat zij hiervoor de hoogte van de uitkering in het Gemeentefonds hanteren. Bij de vierde meting was dit zo'n 15%. Van de gemeenten die de hoogte van de uitkering in het Gemeentefonds niet als maximum hanteren zegt bij de vijfde meting 20,7% een hoger bedrag te hanteren. Bij de vierde meting was dit 25,5%. Bij de vijfde meting hanteert 56,1% geen maximumbedrag, in de vierde meting was dit 52,8%. Een lager bedrag wordt door 4,5% gehanteerd. Bij de vierde meting was dit 8,7%.

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, 2001 en 2003 deze 'monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' uitgevoerd. In het najaar van 2005 is Research voor Beleid gestart met de vijfde 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 najaar van 2005 ondervraagd door middel van een schriftelijke enquête. Voor de gemeentefinanciën is daarbij steeds gekeken naar het voorgaande jaar. De meting uit 2005 gaat dus over 2004, die van 2003 over 2002 et cetera.

Deze rapportage beschrijft de resultaten van de vijfde meting. De meeste gemiddelde waarden van de vierde meting (over 2002) zijn in dit rapport opgenomen ter vergelijking. Naast de metingen onder gemeenten heeft in 2000 ook een meting onder schoolbesturen plaatsgevonden. Net als in 2003 is deze meting ook in de monitor van 2005 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.

De aanpassingen in het onderzoeksdesign, zoals doorgevoerd in de vierde meting, zijn ook in deze vijfde meting gehandhaafd. Dit om de bevraginglast voor gemeenten zo veel mogelijk te beperken.

1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek

De centrale vraagstelling van de monitor decentralisatie onderwijshuisvesting luidt:

“Wat zijn de gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs en hoe verhouden die zich tot de inkomsten uit het gemeentefonds? Hoe verhouden zich deze bevindingen tot de vorige metingen?”

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 (2005)?
7. Hoe hoog zijn de begrote lasten voor het komend jaar (2005)?
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 tijds horizon hebben de diverse huisvestingsplannen?

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

1.3 Opzet en uitvoering

Kern van deze meting is een schriftelijke enquête onder alle 467 Nederlandse gemeenten¹. Daarnaast is bestandsanalyse uitgevoerd op onder andere het bestand met inkomsten van gemeenten uit het Gemeentefonds².

Schriftelijke enquête

Bij deze vijfde meting is in samenspraak met de begeleidingscommissie besloten geen inhoudelijke wijzigingen in de vragenlijsten door te voeren. 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 467 gemeenten in Nederland benaderd met de vraag of de contactpersoon uit de vorige meting nog steeds de contactpersoon is. Het onderzoeksteam heeft vervolgens het bestand geactualiseerd, dat in de verdere stadia van het onderzoek als uitgangspunt diende. Research voor Beleid heeft vervolgens schriftelijke vragenlijsten verstuurd aan alle gemeentelijke contactpersonen. 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.

Om gemeenten ondersteuning te bieden bij het invullen van de vragenlijsten is door Research voor Beleid een (telefonisch en elektronische) 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. enkele gemeenten hebben hierop gereageerd en de hieruit voortvloeiende wijzigingen zijn doorgevoerd in het algemene gegevensbestand.

Aan het begin van 2006 ontvangen alle gemeenten die aan deze vijfde 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.

¹ Voor de financiële aspecten en de gemeentelijke werkwijzen zijn twee aparte vragenlijsten opgesteld

² In de analyses is gebruik gemaakt van het door het ministerie van BZK geleverde bestand voor het budget onderwijshuisvesting op gemeenteniveau voor het jaar 2004. In bijlage 1 is uitgelegd hoe het ministerie van BZK de be-
dragen heeft berekend.

Respons

Het (bruikbare) responspercentage voor de vragenlijst over de financiële aspecten van 2004 is uitgekomen op 63,2% (voor de vierde meting was dit 62,2%). De respons op de vragenlijst over de gemeentelijke werkwijzen is 64,9% (voor de vierde meting was dit 63,2%). 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 2002 en 2004¹

Gemeenteklasse ²	Aantal gemeenten	Aantal gemeenten	Responspercentage	Aantal gemeenten	Aantal gemeenten	Responspercentage
	populatie 2002	respons 2002	2002	populatie 2004	respons 2004	2004
< 10.000	81	44	54,3%	70	37	52,9%
10.000-20.000	169	110	65,1%	153	95	62,1%
20.000-50.000	177	106	59,9%	180	116	64,4%
50.000-100.000	37	23	62,2%	39	26	66,7%
> 100.000	25	21	84,0%	25	21	84,0%
Totaal ³	489	304	62,2%	467	295	63,2%

Tabel 1.2 Gemeenten in Nederland en in de responsgroep per gemeenteklasse bij vragenlijst gemeentelijke werkwijzen voor 2002 en 2004

Gemeenteklasse	Aantal gemeenten	Aantal gemeenten	Responspercentage	Aantal gemeenten	Aantal gemeenten	Responspercentage
	populatie 2002	respons 2002	2002	populatie 2004	respons 2004	2004
< 10.000	81	44	54,3%	70	38	54,3%
10.000-20.000	169	110	65,1%	153	97	63,4%
20.000-50.000	177	110	62,1%	180	120	66,7%
50.000-100.000	37	23	62,2%	39	26	66,7%
> 100.000	25	22	88,0%	25	22	88,0%
Totaal	489	309	63,2%	467	303	64,9%

¹ De gemeenten zijn eind 2005 bevestigd over de situatie in 2004. Door herindelingen zijn de 483 gemeenten uit 2004 teruggebracht tot 467 gemeenten. Deze 467 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 467 gemeenten samen het overzicht vormen van de 483 gemeenten uit 2004.

² 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.

³ 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 populatie¹. In tabel 1.3 is te zien dat in 2004 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 2004 bij 48% van de Nederlandse gemeenten en bij 52% 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 % met VC		N % met VO		N % met VC		N % met VO	
	populatie	populatie	respons	respons	populatie	populatie	respons	respons
	2002	2002	2002	2002	2004	2004	2004	2004
< 10.000	N= 81	23% (19)	N= 44	36% (16)	N= 70	23% (16)	N= 37	22% (8)
10.000-20.000	N=169	58% (98)	N=110	57% (63)	N=153	56% (85)	N= 95	59% (56)
20.000-50.000	N=177	94% (166)	N=106	95% (101)	N=180	92% (165)	N=116	91% (106)
50.000-100.000	N= 37	100% (37)	N= 23	100% (23)	N= 39	100% (39)	N= 26	100% (26)
> 100.000	N= 25	100% (25)	N= 21	100% (21)	N= 25	100% (25)	N= 21	100% (21)
Totaal	N=489	71% (345)	N=304	74% (224)	N=467	71% (330)	N=295	74% (217)

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

Gemeenteklasse	N % met(v)SO		N % met(v)SO		N % met(v)SO		N % met(v)SO	
	populatie	populatie	respons	respons	populatie	populatie	respons	respons
	2002	2002	2002	2002	2004	2004	2004	2004
< 10.000	N= 81	5% (4)	N= 44	7% (3)	N= 70	9% (6)	N= 37	14% (5)
10.000-20.000	N=169	24% (40)	N=110	25% (28)	N=153	23% (35)	N= 95	26% (25)
20.000-50.000	N=177	64% (114)	N=106	64% (68)	N=180	65% (117)	N=116	66% (77)
50.000-100.000	N= 37	100% (37)	N= 23	100% (23)	N= 39	100% (39)	N= 26	100% (26)
> 100.000	N= 25	100% (25)	N= 21	100% (21)	N= 25	100% (25)	N= 21	100% (25)
Totaal	N=489	45% (220)	N=304	47% (143)	N=467	48% (222)	N=295	52% (154)

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.

¹ 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 OCW en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 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 geëxtrapoléerd 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 sommering 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 2002. 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 489 in 2003 tot 467 in 2005. 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 2002) 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 2004 in beeld is gebracht en is vergeleken met het kostenniveau van 2002. Daarnaast zijn ook de begrote kosten voor 2005 in kaart gebracht. Met betrekking tot de gemeentelijke werkwijzen zijn de ervaringen tot medio 2005 bevestigd. 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 metingen 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) 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.

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

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 2002 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 2004

Afschrijvingstermijn	% *
75 jaar	2%
60 jaar	23%
50 jaar	7%
40 jaar	91%
30 jaar	9%
25 jaar	18%
20 jaar	27%
15 jaar	26%
10 jaar	14%
5 jaar	2%
0 jaar	6%
Anders	3%
Totaal	N=291

* Meerdere antwoorden mogelijk.

De meest voorkomende termijn bij het afschrijven van gebouwen voor primair onderwijs is 40 jaar. Deze afschrijvingstermijn wordt door 91% van de gemeenten gebruikt. In 1997, 1998, 2000, 2002 was dit respectievelijk 50%, 64%, 78% en 86%.

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 49% en in 2002 was dit 34%. In 2004 bedroeg het percentage gemeenten dat scholen in het primair onderwijs in 60 jaar afschrijft 23%.

Uit de enquêtes blijkt tevens dat meerdere gemeenten verschillende afschrijvingstermijnen hantieren.

Op basis van de gehanteerde afschrijvingstermijn valt te verwachten dat veel gemeenten sinds 2002 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 gebouwen in het PO in 2004 t.o.v. 2002

Afschrijvingstermijn in 2004 is:	%
Korter dan in 2002	17%
Gemiddeld dezelfde als in 2002	79%
Langer dan in 2002	1%
Anders	2%
Totaal	N=291

In navolging van de vorige meting geven de meeste gemeenten aan niet te zijn overgegaan op andere afschrijvingstermijnen. Het grootste deel (79%) hanteert in 2004 nog dezelfde termijn(en) als in 2002. Bij de vorige meting was dit 80%, terwijl in de derde (2000) en tweede meting (1998) nog 73%, en 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 17% van de gemeenten is in 2004 overgestapt op een gemiddeld kortere afschrijvingsstermijn dan in 2000. Dit percentage is identiek aan dat van de vorige meting. 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 2004) ontbreken, is er geen reden aan te nemen dat dit nu niet voorkomt. Voor investeringen in 2004 betekent het dat de lasten hiervan pas in 2005 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 2004 en 2005. Bij grote investeringen in 2004 zullen de kapitaallasten in 2005 zichtbaar stijgen ten opzichte van 2004.

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 2004

Afschrijvingsmethodiek	% *
Lineaire afschrijving	92%
Afschrijving o.b.v. annuïteiten	21%
Afschrijving o.b.v. ideaalcomplex	2%
Anders	2%
Totaal	N=290

* 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 92% van de responderende gemeenten in 2004 gebruikt (in 1997, 1998 en 2000 was dit percentage eveneens 92%, terwijl dit voor 2002 91% bedroeg). Lineaire afschrijving is de afschrijvingsmethodiek die voor de decentralisatie van de onderwijshuisvesting, onder het LONDO-stelsel, werd gehanteerd.

De meeste gemeenten (95%) hanteren in 2004 dezelfde afschrijvingsmethodiek(en) als in 2002. 16 gemeenten (5%) zijn wel overgegaan op een andere afschrijvingsmethodiek. Dit heeft bij 11 van deze gemeenten geresulteerd in een hogere afschrijvingslast in 2004 ten opzichte van 2002. Bij twee gemeenten is de last gemiddeld gelijk gebleven en bij drie gemeenten is de last afgenomen.

1.2 Methode van afschrijven voor het voortgezet onderwijs

In 75% 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 2004 per gemeente grootteklasse

Grootteklasse (aantal inwoners)	N	%
< 10.000	N= 7	19%
10.000-20.000	N= 60	63%
20.000-50.000	N=105	93%
50.000-100.000	N= 26	100%
100.000-250.000	N= 17	100%
> 250.000	N= 4	100%
Totaal	N=219	75%

Afschrijvingstermijnen

In tabel 1.5 is te zien welke afschrijvingstermijnen gemeenten in 2004 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 2004

Afschrijvingstermijn	% *
75 jaar	1%
60 jaar	8%
50 jaar	6%
40 jaar	81%
30 jaar	5%
25 jaar	13%
20 jaar	20%
15 jaar	12%
10 jaar	7%
5 jaar	0%
0 jaar	6%
Anders	10%
Totaal	N=216

* Meerdere antwoorden mogelijk.

De meest voorkomende termijn bij het afschrijven van gebouwen voor voortgezet onderwijs is 40 jaar. Deze afschrijvingstermijn wordt door 81% van de gemeenten gebruikt. In 1997, 1998, 2000, 2002 was dit respectievelijk 56%, 61%, 70% en 80%. 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.

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

Tabel 1.6 Gemiddelde duur afschrijvingstermijn voor gebouwen in het VO in 2004 t.o.v. 2002

Afschrijvingstermijn in 2004 is:	%
Korter dan in 2002	8%
Gemiddeld dezelfde als in 2002	81%
Langer dan in 2002	2%
Anders	8%
Totaal	N=216

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

Het grootste deel (81%) van de gemeenten hanteert in 2004 nog dezelfde termijn(en) als in 2002. Een klein deel (8%) van de gemeenten is in 2004 overgestapt op een gemiddeld kortere afschrijvingstermijn dan in 2002. Deze verandering heeft een opwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten van deze gemeenten. 2% van de gemeenten hebben juist een neerwaartse invloed op de jaarlijkse kapitaallasten gecreëerd door een langere afschrijvingstermijn te hanteren.

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 2004

Afschrijvingsmethodiek	%*
Lineaire afschrijving	83%
Afschrijving o.b.v. annuïteiten	16%
Afschrijving o.b.v. ideaalcomplex/a fonds perdu	2%
Anders	7%
Totaal	N=214

* Meerdere antwoorden mogelijk.

Lineaire afschrijving wordt gebruikt door 83% van de gemeenten (in 2002 en 2000 waren deze percentages respectievelijk 84% en 82%).

De meeste gemeenten (94%) hanteren in 2004 dezelfde afschrijvingsmethodiek(en) als in 2002. Van de 13 gemeenten (6%) die wel zijn overgegaan op een andere afschrijvingsmethodiek heeft dit bij zeven gemeenten geresulteerd in een hogere afschrijvingslast in 2004 ten opzichte van 2002. Bij drie gemeenten is de last gemiddeld gelijk gebleven, terwijl bij eveneens drie gemeenten is de last afgenomen.

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 oogpunt¹ 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. Herwaarderen 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 herwaarderen kan een verklaring bieden voor verschillen in kapitaallasten tussen gemeenten.

In deze vijfde meting gaf 59% van de 217² gemeenten met voortgezet onderwijs aan, dat zij één of meer schoolgebouwen hebben overgenomen die à fonds perdu zijn gefinancierd³ (in 2002 was dit 54% van de 225 gemeenten, en in 2000 was dat 66% van 228 gemeenten). In de vorige meting gaf van de 122 gemeenten die à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen 13%⁴ aan, een herwaardering te hebben toegekend aan de bovengenoemde overgenomen schoolgebouwen. In 2004 was dit percentage voor de 127 gemeenten die à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen hebben overgenomen iets hoger, namelijk 12%.

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

² Drie gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

³ Volgens de gegevens van het ministerie van OCW hebben 219 van de responderende gemeenten VO. In de enquête hebben 5 scholen aangegeven wel over VO te beschikken, terwijl dat volgens het ministerie niet het geval is. Een andere gemeente geeft aan geen VO te hebben, terwijl het ministerie dat wel aangeeft. In de berekeningen voor gemeenten met en zonder VO/VS0 (verderop in deze rapportage) dient het bestand van het ministerie als uitgangspunt. Hier wordt uitgegaan van de gegevens uit de vragenlijst.

⁴ Zes gemeenten hebben deze vraag bij de vorige meting niet beantwoord.

Voor de gemeenten met overgenomen à fonds perdu gefinancierde gebouwen die aangaven **niet** tot herwaardering te zijn overgegaan, heeft het ministerie van OCW op basis van Cfi-gegevens een schatting gemaakt van de kapitaallasten die met deze gebouwen in 2002 en 2004 gemoeid zijn¹. Op basis hiervan is een schatting te maken van de totale kapitaallasten in 2002 en 2004 voor de desbetreffende gemeenten.

Uit de gegevens van het ministerie van OCW blijkt dat de kapitaallasten van de overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen voor de 111 gemeenten uit deze meting die niet hebben geherwaardeerd, gemiddeld zo'n 682 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 2004. In totaal gaat het om een bedrag van zo'n 75,7 miljoen euro aan (extra) kapitaallasten voor de 111 gemeenten die niet hebben geherwaardeerd².

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.

¹ Het ministerie van OCW 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 2004 is het bestand uit 2002 gebruikt. De investeringswaarde is bepaald volgens de methode zoals beschreven in het rapport 'Decentralisatie huisvesting bve' van het ministerie van OCW 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 m² berekend.

² 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 OCW 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 meting is in overleg met het ministerie van OCW 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 OCW. 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 2004. 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 2002 opgenomen in een gemarkeerde kolom. Hierbij valt op te merken dat de gegevens over 2002 gebaseerd zijn op een ander aantal gemeenten (voor een volledig overzicht van hoogte van de kostenposten in 2002 zie de eindrapportage van de vorige metingen¹). De aantallen die in de tabellen in de kolom onder "N" vermeld staan gelden voor 2004 (5^e 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 2004' en 'maximum 2004' 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 2004 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);

¹ Lubberman, H.J.H., Bos, C. & Klein, A.S. (2003). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor Beleid.

- alle afschrijvingen die in 2004 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 schoolgy-mnastiek behoren wél tot de lasten van onderwijshuisvesting.

In het geval een gemeente à fonds perdu gefinancierde scholen heeft overgenomen én deze ge-bouwen niet heeft geherwaardeerd, is bij het totale bedrag aan kapitaallasten nog een bedrag opgeteld. Dit bedrag aan kapitaallasten voor à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen is voor 111 gemeenten bepaald door het ministerie van OCW (zie ook paragraaf 1.3 van dit deel van het rapport). Deze 111 gemeenten hebben in de enquête aangegeven à fonds perdu gefinancierde scholen te hebben overgenomen zonder ze te herwaardenen. In 2002 waren dit 101 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 OCW. Dit laatste is gedaan om een goede indruk te krijgen van het daadwerkelijke kostenni-veau van gemeenten.

Tabel 2.1 Kapitaallasten per gemeenteklasse exclusief herwaardering van OCW¹

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	233.948	303.329	51.738	1.104.830	11.223.155	N= 37	2%
10.000-20.000	632.193	574.195	120.928	2.653.557	54.548.482	N= 95	10%
20.000-50.000	1.132.936	1.290.771	411.943	5.528.400	147.147.930	N=114	28%
50.000-100.000	3.429.446	4.020.855	320.272	11.314.891	104.542.218	N= 26	20%
100.000-250.000	5.949.498	6.453.019	3.815.585	10.490.542	109.701.331	N= 17	21%
> 250.000	24.182.500	23.118.898	9.523.000	31.180.000	92.475.591	N= 4	18%
Totaal	1.438.181	1.773.511	51.738	31.180.000	519.638.707	N=293	100%

Het totale bedrag aan kapitaallasten in 2004 voor de 293 gemeenten die hierover informatie heb-ben gegeven komt zonder de lasten van de herwaardering door het ministerie op zo'n 520 miljoen euro. Gemiddeld betekent dit een bedrag van ruim 1,7 miljoen euro aan kapitaallasten per ge-meente (in 2002 was dit bijna 1,4 miljoen euro gemiddeld per gemeente). Extrapolatie naar lande-lijke cijfers laat zien dat de totaalbedragen van de extrapolatie neerkomen op ruim 726,2 miljoen voor de totale kapitaallasten exclusief herwaardering. In 2002 kwam de extrapolatie zo'n 86 mil-joen lager uit, namelijk op 640,3 miljoen euro.

¹ De extra kapitaallasten van de 15 gemeenten die in 2003 of 2004 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 OCW

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	250.305	313.405	51.738	1.104.830	11.595.999	N= 37	2%
10.000-20.000	671.370	639.182	120.928	2.653.557	60.722.250	N= 95	10%
20.000-50.000	1.313.392	1.454.930	411.943	7.113.502	165.862.047	N=114	28%
50.000-100.000	3.931.724	4.559.512	430.419	11.314.891	118.547.313	N= 26	20%
100.000-250.000	7.330.036	8.045.285	4.262.829	12.966.319	136.769.848	N= 17	23%
> 250.000	27.423.194	25.448.556	9.523.000	36.025.479	101.794.223	N= 4	17%
Totaal	1.660.255	2.031.712	51.738	36.025.479	595.291.680	N=293	100%

Inclusief de lasten van de herwaardering bedragen de totale kapitaallasten voor de 293 gemeenten in 2004 ruim 595 miljoen euro, hetgeen gemiddeld een bedrag van ruim 2 miljoen euro per gemeente betekent (in 2002 was dat bijna 1,7 miljoen). Geëxtrapoleerd naar de totale populatie is dat 829,8 miljoen euro. Dit is een stijging van bijna 103 miljoen euro ten opzichte van 2002 waar het geëxtrapoleerde totaal 727,0 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 2004 ruim 214 duizend euro per gemeente bedragen (in 2002 was dit gemiddeld 135 duizend euro per gemeente).

Tabel 2.3 Huurlasten per gemeenteklasse

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	13.717	10.128	0	55.519	374.724	N= 37	1%
10.000-20.000	35.310	40.870	0	260.000	3.882.673	N= 95	6%
20.000-50.000	79.237	89.232	0	657.557	10.172.472	N=114	16%
50.000-100.000	166.667	248.345	0	597.739	6.456.958	N= 26	10%
100.000-250.000	906.505	1.192.631	98.885	3.761.400	20.274.727	N= 17	32%
> 250.000	3.760.500	5.410.165	3.524.000	7.810.000	21.640.660	N= 4	34%
Totaal	134.365	214.342	0	7.810.000	62.802.214	N=293	100%

In totaal zijn de huurlasten van de 293 gemeenten die hierover informatie hebben verschaft ruim 62 miljoen euro. Extrapolatie van de huurlasten naar de totale populatie laat een bedrag van bijna 79,4 miljoen euro zien. In 2002 was dat bedrag bijna 56,1 miljoen euro. Het gemiddelde voor 2004 valt hoger uit dan het gemiddelde voor 2002; dit wordt voor een groot gedeelte veroorzaakt door de stijgingen van de huurlasten in de drie 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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	485	0	0	0	0	N= 37	0%
10.000-20.000	431	183	0	16.515	17.401	N= 95	3%
20.000-50.000	1.029	696	0	20.441	79.398	N=114	16%
50.000-100.000	569	8.318	0	140.000	216.269	N= 26	42%
100.000-250.000	4.398	5.387	0	54.263	91.584	N= 17	18%
> 250.000	431.333	52.500	0	105.000	105.000	N= 2	21%
Totaal	5.174	1.751	0	140.000	509.652	N=291	100%

Uit de tabel blijkt dat de erfpachtvergoedingen gemiddeld een kleine 2 duizend euro per gemeente bedragen (in 2002 was dit bedrag gemiddeld bijna 5 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, terwijl dit bij de kleinste gemeenten niet voorkwam. De 291 responderende gemeenten, hebben tezamen ruim een half miljoen aan kosten van erfpachtvergoedingen. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dat een bedrag van bijna 801 duizend euro. Dat is een daling van bijna 1,3 miljoen euro ten opzichte van 2002 (geëxtrapoleerd totaal van 2,1 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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	2.187	5.654	0	157.000	203.559	N= 36	2%
10.000-20.000	14.693	8.353	0	183.003	793.582	N= 95	9%
20.000-50.000	38.045	29.073	0	474.991	3.314.288	N=114	39%
50.000-100.000	106.110	64.650	0	433.872	1.680.910	N= 26	20%
100.000-250.000	121.345	113.543	0	617.000	1.930.233	N= 17	23%
> 250.000	159.500	183.000	0	486.000	549.000	N= 3	6%
Totaal	35.345	29.112	0	617.000	8.471.572	N=291	100%

De tabel laat zien dat gemeenten gemiddeld ruim 29 duizend euro aan kosten hebben van de vergoeding van rente en aflossing aan scholen (in 2002 was dit bedrag gemiddeld 35 duizend euro per gemeente). Ook hier variëren de gemiddelden sterk per gemeenteklasse. De 291 respondende gemeenten hebben tezamen bijna 8,5 miljoen euro aan kosten. Extrapolatie naar de totale populatie komt dan uit op ruim 12,5 miljoen euro. Dit is een daling van circa 3,8 miljoen euro ten opzichte van 2002 (geëxtrapoleerd totaal van 16,3 miljoen euro). Het betreft hier aflopende verplichtingen die op termijn tot 0 zullen afnemen.

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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	83.025	94.541	1.614	424.836	3.498.012	N= 37	2%
10.000-20.000	199.590	232.772	0	1.627.872	22.113.359	N= 95	10%
20.000-50.000	417.604	477.832	-58.000	3.099.968	54.472.887	N=114	24%
50.000-100.000	1.328.725	1.486.820	590.014	3.157.477	38.657.315	N= 26	17%
100.000-250.000	3.215.015	3.497.524	1.578.684	6.529.159	59.457.909	N= 17	27%
> 250.000	12.369.000	11.099.540	4.558.160	20.240.000	44.398.160	N= 4	20%
Totaal	606.066	759.719	-58.000	20.240.000	222.597.642	N=293	100%

Gemeenten hebben gemiddeld bijna 760 duizend euro aan overige kosten (in 2002 was dit bedrag gemiddeld 606 duizend euro per gemeente). Dit verschilt echter naar omvang van de gemeente. Het gezamenlijk kostenbedrag voor de 293 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord, bedraagt ruim 222,5 miljoen euro. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie komt dat uit op een bedrag van ruim 304,0 miljoen euro. Vergelijken met 2002 (geëxtrapoleerd totaal van 263,0 miljoen euro) is dat circa 41 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 equivalenten (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 2003 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 -> Grootteklasse	0 %	>0-1 %	>1-2 %	>2 %	Totaal %	
< 10.000	91%	9%			100%	(N=32)
10.000-20.000	86%	15%			100%	(N=76)
20.000-50.000	80%	19%	1%		100%	(N=93)
50.000-100.000	60%	30%	5%	5%	100%	(N=20)
100.000-250.000	63%	31%	6%		100%	(N=16)
> 250.000	50%	50%			100%	(N= 2)
Totaal	80% (N=191)	19% (N=44)	1% (N=3)	0% (N=1)	100%	(N=239)

80% van de gemeenten heeft geen extra fte's aan hun formatie toegevoegd als gevolg van de taakuitbreiding (2002: 75%). 19% van de 239 responderende gemeenten heeft wel haar formatie uitgebreid (2002: 18%), met 1 fte of minder. 1% van de gemeenten heeft haar formatie met meer dan 1 fte uitgebreid (2000: 4%).

In tabel 2.8 is te zien hoeveel extra personeelsformatie in fte's de 239 gemeenten die hierover informatie hebben gegeven, gemiddeld per gemeente hebben ingezet.

Tabel 2.8 Uitbreiding fte's a.g.v. taakuitbreiding per gemeenteklasse in de periode 2003-2004

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	0,0	0,0	0,2	0,6	N= 32	2%
10.000-20.000	0,0	0,0	0,5	2,7	N= 76	9%
20.000-50.000	0,1	0,0	1,5	10,97	N= 93	36%
50.000-100.000	0,4	-0,5	2,3	8,83	N= 20	29%
100.000-250.000	0,4	0,0	2,0	6,0	N= 16	20%
> 250.000	0,5	0,0	1,0	1,0	N= 2	3%
Totaal	0,1	-0,5	2,3	30,1	N=239	100%

Per gemeente is gemiddeld 0,1 fte extra ingezet voor onderwijshuisvesting. In de eerste vier metingen was dit respectievelijk 0,3 fte in de periode tot 1997, 0,4 fte in de periode 1997-1998, 0,2 fte in de periode 1999-2000 en 0,2 fte in de periode 2001-2002. Globaal is dus te zeggen dat de fte-uitbreiding van gemeenten als gevolg van hun taakuitbreiding afvlakt. Taakuitbreiding vindt evenwel nog steeds plaats.

In de periode 2003-2004 hebben alle responderende gemeenten tezamen hun formatie met ruim 30 fte's uitgebreid (periode 2001-2002: 56 fte's).

3 Totale kosten onderwijshuisvesting

De totale kosten voor de onderwijshuisvesting in 2004 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 OCW (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 OCW

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	335.674	413.499	53.352	1.144.398	15.299.450	N= 37	2%
10.000-20.000	883.748	856.374	254.023	3.311.063	81.355.497	N= 95	10%
20.000-50.000	1.668.642	1.896.063	534.379	6.907.640	216.151.136	N=114	26%
50.000-100.000	5.031.517	5.828.987	1.925.331	12.662.288	151.553.670	N= 26	18%
100.000-250.000	10.196.761	11.340.583	7.381.886	15.926.405	192.789.917	N= 17	23%
> 250.000	51.078.559	40.826.353	28.331.000	59.230.000	163.305.411	N= 4	20%
Totaal	2.453.396	2.800.188	53.352	59.230.000	820.455.081	N=293	100%

Uit de tabel blijkt dat gemeenten in 2004 gemiddeld bijna 3 miljoen euro aan kosten hebben voor onderwĳshuisvesting exclusief herwaardering (in 2002 was dit gemiddeld bijna 2,5 miljoen euro per gemeente). De 293 gemeenten die informatie hebben gegeven over hun totale kosten, komen tezamen op een bedrag van ruim 820 miljoen euro voor 2004. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dat een bedrag van 1,13 miljard euro. In 2002 bedroeg dit bedrag circa 123 miljoen euro minder, namelijk 1,07 miljard 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 OCW

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	352.031	423.576	53.352	1.144.398	15.672.294	N= 37	2%
10.000-20.000	923.285	921.361	254.023	4.059.876	87.529.265	N= 95	10%
20.000-50.000	1.849.099	2.060.222	534.379	8.492.742	234.865.253	N=114	26%
50.000-100.000	5.533.795	6.367.645	2.035.478	12.662.288	165.558.765	N= 26	18%
100.000-250.000	11.577.299	12.932.849	8.143.733	18.402.182	219.858.434	N= 17	25%
> 250.000	54.184.770	43.156.011	28.331.000	64.075.479	172.624.043	N= 4	19%
Totaal	2.684.896	3.058.389	53.352	64.075.479	896.108.054	N=293	100%

De kapitaallasten inclusief herwaardering bedragen gemiddeld ruim 3 miljoen euro per gemeente (in 2002 was dit gemiddeld bijna 2,7 miljoen euro per gemeente). Het gezamenlijke kostenbedrag voor de genoemde 293 gemeenten bedraagt ruim 896 miljoen euro voor 2004. Extrapolatie naar de totale populatie levert dan een totaalbedrag van ruim 1,23 miljard euro op. Dit is een stijging van ongeveer 73 miljoen euro ten opzichte van 2002 (geëxtrapoleerd totaal van bijna 1,16 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 onderwijs¹. 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 OCW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen. Van de 293 gemeenten die informatie hebben gegeven over de totale kosten, hebben 152 gemeenten gebouwen voor (v)SO. De 141 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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	615.848	706.832	288.880	939.133	3.534.159	N= 5	0%
10.000-20.000	1.022.507	1.247.356	475.496	3.017.427	31.183.911	N= 25	4%
20.000-50.000	1.864.896	2.213.009	713.342	6.907.640	165.975.672	N= 75	23%
50.000-100.000	5.031.517	5.828.987	1.925.331	12.662.288	151.553.670	N= 26	21%
100.000-250.000	10.196.761	11.340.583	7.381.886	15.926.405	192.789.917	N= 17	27%
> 250.000	51.078.559	40.826.353	28.331.000	59.230.000	163.305.411	N= 4	23%
Totaal	4.281.184	4.660.150	288.880	59.230.000	708.342.740	N=152	100%

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

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	314.661	367.665	53.352	1.144.398	11.765.291	N= 32	10%
10.000-20.000	835.782	716.737	254.023	3.311.063	50.171.586	N= 70	45%
20.000-50.000	1.322.615	1.286.550	534.379	2.665.009	50.175.464	N= 39	45%
Totaal	821.032	795.123	53.352	3.311.063	112.112.341	N=141	100%

In de tabellen is te zien dat de gemiddelde totale kosten (excl. herwaardering) voor gemeenten met (v)SO ruim 4,6 miljoen euro per gemeente bedragen (4,3 miljoen euro in 2002). Voor gemeenten zónder (v)SO is dit bedrag 795 duizend euro (821 duizend euro in 2002). 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 representeren dan de kosten **inclusief** de kapitaallasten van de door het ministerie van OCW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen.

¹ 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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	719.401	772.855	288.880	979.362	3.864.276	N= 5	0%
10.000-20.000	1.119.484	1.427.552	475.496	4.059.876	35.688.803	N= 25	5%
20.000-50.000	2.099.649	2.422.087	713.342	8.492.742	181.656.492	N= 75	23%
50.000-100.000	5.533.795	6.367.645	2.035.478	12.662.288	165.558.765	N= 26	21%
100.000-250.000	11.577.299	12.932.849	8.143.733	18.402.182	219.858.434	N= 17	28%
> 250.000	54.184.770	43.156.011	28.331.000	64.075.479	172.624.043	N= 4	22%
Totaal	4.735.234	5.126.650	288.880	64.075.479	779.250.813	N=152	100%

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

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	324.478	369.001	53.352	1.144.398	11.808.018	N= 32	10%
10.000-20.000	855.464	740.578	254.023	3.311.063	51.840.462	N= 70	44%
20.000-50.000	1.407.340	1.364.327	534.379	2.665.009	53.208.761	N= 39	46%
Totaal	853.777	828.775	53.352	3.311.063	116.857.241	N=141	100%

In de tabellen is te zien dat de gemiddelde totale kosten (incl. herwaardering) voor gemeenten met (v)SO ruim 5,1 miljoen euro per gemeente bedragen (in 2002 was dit bijna 4,7 miljoen euro). Voor gemeenten zónder (v)SO is dit bedrag bijna 829 duizend euro (bijna 854 duizend in 2002).

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 37 kleine gemeenten in de enquête informatie gegeven over de totale kosten van onderwijshuisvesting. Van deze 37 gemeenten hebben 8 gemeenten 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 OCW 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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	468.571	589.873	225.809	979.362	4.718.987	N= 8	1%
10.000-20.000	1.148.909	1.190.492	402.042	4.059.876	66.667.563	N= 56	8%
20.000-50.000	1.892.815	2.156.728	534.379	8.492.742	224.299.669	N=104	26%
50.000-100.000	5.533.795	6.367.645	2.035.478	12.662.288	165.558.765	N= 26	19%
100.000-250.000	11.577.299	12.932.849	8.143.733	18.402.182	219.858.434	N= 17	26%
> 250.000	54.184.770	43.156.011	28.331.000	64.075.479	172.624.043	N= 4	20%
Totaal	3.451.504	3.970.825	225.809	64.075.479	853.727.461	N=215	100%

Tabel 3.8 Totaal kosten huisvesting BO en (v)SO per gemeenteklasse voor gemeenten zonder VO¹

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	282.971	377.700	53.352	1.144.398	10.953.307	N= 29	26%
10.000-20.000	625.654	534.915	254.023	1.007.602	20.861.702	N= 39	49%
20.000-50.000	974.780	1.056.558	812.534	1.478.418	10.565.584	N= 10	25%
Totaal	530.631	543.341	53.352	1.478.418	42.380.593	N= 78	100%

Uit voorgaande tabellen blijkt dat kleine gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs gemiddeld bijna 590 euro aan kosten hebben (incl. herwaardering). In 2002 lag dit gemiddelde lager, namelijk op bijna 469 duizend euro. Kleine gemeenten zonder scholen voor voortgezet onderwijs geven gemiddeld bijna 378 duizend euro uit aan onderwijshuisvesting. Ook gemeenten zonder VO geven nu gemiddeld meer uit dan in 2002. Destijds besteedden ze bijna 283 duizend euro aan onderwijshuisvesting. In 2002 gaven deze kleine gemeenten ook al meer uit ten opzichte van 2002, net als het jaar 2000 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 ruim 543 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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	424.612	543.268	225.809	939.133	4.346.143	N= 8	1%
10.000-20.000	1.079.400	1.080.246	402.042	3.311.063	60.493.795	N= 56	8%
20.000-50.000	1.703.335	1.976.784	534.379	6.907.640	205.585.552	N=104	26%
50.000-100.000	5.031.517	5.828.987	1.925.331	12.662.288	151.553.670	N= 26	19%
100.000-250.000	10.196.761	11.340.583	7.381.886	15.926.405	192.789.917	N= 17	25%
> 250.000	51.078.559	40.826.353	28.331.000	59.230.000	163.305.411	N= 4	21%
Totaal	3.137.623	3.618.951	225.809	59.230.000	778.074.488	N=215	100%

¹ 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 2002 gevonden zijn.

4.1 Voorzieningen voor alle responderende gemeenten

Uit de enquête blijkt dat 67% van de 293 responderende gemeenten in de jaren vóór 2005 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 (71% in 2002).

In tabel 4.1 is te zien welk bedrag deze gemeenten per 31/12/2004 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 31/12/2004

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'02	Gemiddeld per 31/12/'04	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	345.228	223.592	0	1.112.000	7.378.532	N= 33	1%
10.000-20.000	653.163	615.583	0	10.000.000	54.171.296	N= 88	8%
20.000-50.000	1.092.211	1.569.742	0	29.300.000	169.532.160	N=108	26%
50.000-100.000	11.232.526	4.069.668	0	30.700.000	101.741.691	N= 25	15%
100.000-250.000	5.809.623	5.462.705	0	27.400.000	87.403.272	N= 16	13%
> 250.000*	-	59.200.000	0	236.800.000	236.800.000	N= 4	36%
Totaal	1.757.416	2.397.909	0	236.800.000	657.026.951	N=274	100%

* 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 31/12/2004 bijna 2,4 miljoen euro bedraagt voor de 274 gemeenten die vóór 2005 gelden hebben gereserveerd en hierbij een bedrag hebben vermeld (op 31/12/2002 was dit gemiddeld ruim 1,8 miljoen euro). In totaal hadden deze gemeenten per 31/12/2004 een saldo van ruim 657 miljoen euro aan voorzieningen/reserves. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie betekent dat een bedrag van ruim 902,6 miljoen euro (525,0 miljoen euro in 2004).

In 2004 heeft 79% (57% in 2002) van de responderende gemeenten gelden gereserveerd voor toekomstige uitgaven voor onderwijshuisvesting. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de gereserveerde bedragen.

Tabel 4.2 Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2004

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	159.196	160.683	0	3.305.000	4.981.169	N= 31	2
10.000-20.000	244.968	102.166	0	1.825.000	8.990.619	N= 88	3
20.000-50.000	454.029	603.287	0	20.200.000	64.551.666	N=107	24
50.000-100.000	2.678.959	1.559.269	0	19.000.000	40.540.985	N= 26	15
100.000-250.000	1.108.165	2.729.847	0	35.700.000	46.407.392	N= 17	17
> 250.000	-	26.300.000	0	105.200.000	105.200.000	N= 4	39
Totaal	538.808	991.472	0	105.200.000	270.671.831	N=273	100

In de tabel is te zien dat het gemiddelde bedrag van voorzieningen/reserves van de gemeenten, die in 2004 gelden hebben gereserveerd en hierbij ook een bedrag hebben vermeld, ruim 991 duizend euro bedraagt (in 2002 werd gemiddeld 539 duizend euro gereserveerd). In totaal hebben deze gemeenten in 2005 ruim 270 miljoen euro gereserveerd in de vorm van voorzieningen en/of reserves. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie is dat een bedrag van 358,8 miljoen euro (140,7 miljoen euro in 2002).

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 31/12/2004 voor gemeenten met (v)SO ruim 4 miljoen euro en voor gemeenten zonder (v)SO ruim 594 duizend euro bedroeg (per 31/12/2002 waren deze saldi respectievelijk gemiddeld bijna 2,9 miljoen euro en ruim 602 duizend euro)¹.

Tabel 4.3 Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO per 31/12/2004 voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'02	Gemiddeld per 31/12/'04	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	541.080	228.800	0	576.000	1.144.000	N= 5	0%
10.000-20.000	691.263	743.946	0	4.600.000	17.110.759	N= 23	3%
20.000-50.000	1.231.290	1.890.856	0	29.300.000	136.141.596	N= 72	23%
50.000-100.000	11.232.526	4.069.668	0	30.700.000	101.741.691	N= 25	18%
100.000-250.000	5.809.623	5.462.705	0	27.400.000	87.403.272	N= 16	15%
> 250.000	-	59.200.000	0	236.800.000	236.800.000	N= 4	41%
Totaal	2.889.464	4.002.354	0	236.800.000	580.341.318	N=145	100%

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

Tabel 4.4 Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en VO per 31/12/2004 voor gemeenten zónder (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'02	Gemiddeld per 31/12/'04	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	319.682	222.662	0	1.112.000	6.234.532	N= 28	8%
10.000-20.000	638.222	570.162	0	10.000.000	37.060.537	N= 65	48%
20.000-50.000	796.669	927.516	0	7.100.000	33.390.564	N= 36	44%
Totaal	602.266	594.462	0	10.000.000	76.685.633	N=129	100%

In de tabellen 4.5 en 4.6 is te zien dat het gemiddelde bedrag aan reserveringen/voorzieningen in 2004 voor gemeenten met (v)SO ruim 1,7 miljoen euro en voor gemeenten zonder (v)SO ruim 163 duizend euro bedroeg (in 2002 waren deze bedragen respectievelijk gemiddeld bijna 825 duizend en bijna 266 duizend euro per gemeente).

Tabel 4.5 Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2004 voor gemeenten met (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	302.201	52.700	0	100.000	263.500	N= 5	0%
10.000-20.000	204.871	90.970	0	660.000	2.183.291	N= 24	1%
20.000-50.000	503.642	781.426	0	20.200.000	55.481.261	N= 71	22%
50.000-100.000	2.678.959	1.559.269	0	19.000.000	40.540.985	N= 26	16%
100.000-250.000	1.108.165	2.729.847	0	35.700.000	46.407.392	N= 17	19%
> 250.00	-	26.300.000	0	105.200.000	105.200.000	N= 4	42%
Totaal	824.438	1.701.200	0	105.200.000	250.076.429	N=147	100%

Tabel 4.6 Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen in 2004 voor gemeenten zónder (v)SO

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	144.143	181.449	0	3.305.000	4.717.669	N= 26	23%
10.000-20.000	260.820	106.365	0	1.825.000	6.807.328	N= 64	33%
20.000-50.000	373.409	251.956	0	3.620.303	9.070.405	N= 36	44%
Totaal	266.463	163.456	0	3.620.303	20.595.402	N=126	100%

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 31/12/2004 het saldo van voorzieningen/reserveringen bij kleine gemeenten met VO gemiddeld ruim 340 duizend euro bedraagt (ruim 285 duizend euro per 31/12/2002). Voor de kleine gemeenten zonder VO was het saldo gemiddeld ruim 197 duizend euro (ruim 382 duizend euro per 31/12/2002).

Tabel 4.7 Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO per 31/12/2004 voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'02	Gemiddeld per 31/12/'04	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	285.441	340.667	0	1.112.000	2.044.000	N= 6	0%
10.000-20.000	772.537	752.669	0	10.000.000	40.644.126	N= 54	6%
20.000-50.000	1.117.956	1.586.825	0	29.300.000	160.269.316	N=101	25%
50.000-100.000	11.232.526	4.069.668	0	30.700.000	101.741.691	N= 25	16%
100.000-250.000	5.809.623	5.462.705	0	27.400.000	87.403.272	N= 16	14%
> 250.000	-	59.200.000	0	236.800.000	236.800.000	N= 4	38%
Totaal	2.193.280	3.052.924	0	236.800.000	628.902.405	N=206	100%

Tabel 4.8 Totale saldo voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en (v)SO per 31/12/2004 voor gemeenten zónder VO

Grootteklasse	Gemiddeld per 31/12/'02	Gemiddeld per 31/12/'04	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	382.595	197.575	0	900.000	5.334.532	N= 27	19%
10.000-20.000	490.018	397.858	0	2.108.804	13.527.170	N= 34	48%
20.000-50.000	635.245	1.323.263	0	5.572.207	9.262.844	N= 7	33%
Totaal	467.261	413.596	0	5.572.207	28.124.546	N= 68	100%

Uit de tabellen 4.9 en 4.10 blijkt dat de groep kleine gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs in 2004 gemiddeld bijna 64 duizend euro voor onderwijshuisvesting heeft gereserveerd (ruim 114 duizend euro in 2002). De kleine gemeenten zonder voortgezet onderwijs hebben in 2004 bijna 189 duizend euro gereserveerd (ruim 186 duizend euro in 2002).

Tabel 4.9 Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen huisvesting BO, VO en (v)SO in 2004 voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	114.910	64.429	0	211.000	451.000	N= 7	0%
10.000-20.000	306.886	121.463	0	1.825.000	6.437.553	N= 53	2%
20.000-50.000	464.813	600.507	0	20.200.000	60.050.736	N=100	23%
50.000-100.000	2.678.959	1.559.269	0	19.000.000	40.540.985	N= 26	16%
100.000-250.000	1.108.165	2.729.847	0	35.700.000	46.407.392	N= 17	18%
> 250.000	-	26.300.000	0	105.200.000	105.200.000	N= 4	41%
Totaal	651.454	1.251.631	0	105.200.000	259.087.666	N=207	100%

Tabel 4.10 Totale bedrag aan voorzieningen/reserveringen huisvesting BO en (v)SO in 2004 voor gemeenten zónder VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	186.449	188.757	0	3.305.000	4.530.169	N= 24	39%
10.000-20.000	145.361	72.945	0	481.000	2.553.066	N= 35	22%
20.000-50.000	238.363	642.990	0	3.620.303	4.500.930	N= 7	39%
Totaal	166.211	175.518	0	3.620.303	11.584.165	N= 66	100%

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 BZK. De Gemeentefondsuitkering bestaat uit een algemene uitkering en een integratieuitkering¹. 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 BZK 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 2002 zijn gevonden.

¹ 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 2004 in totaal ruim 1,29 miljard euro uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting aan alle gemeenten tezamen is uitgekeerd (in 2000 was dit bijna 1,23 miljard euro)¹.

Tabel 5.1 Aandeel gemeentefondsuitkering 2004 voor alle 467 gemeenten²

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	462.883	483.053	82.827	1.264.384	33.813.741	N= 70	3%
10.000-20.000	1.029.866	1.062.487	488.669	2.533.876	162.560.585	N=153	13%
20.000-50.000	2.322.972	2.432.915	1.184.506	4.737.840	437.924.746	N=180	34%
50.000-100.000	5.964.759	6.282.237	4.107.582	8.791.443	245.007.255	N= 39	19%
100.000-250.000	11.664.900	12.351.619	8.601.477	18.816.261	259.383.991	N= 21	20%
> 250.000	36.629.720	38.391.811	19.765.375	51.156.220	153.567.243	N= 4	12%
Totaal	2.525.327	2.767.147	82.827	51.156.220	1.292.257.561	N=467	100%

De 295 gemeenten die in de enquête informatie hebben gegeven over de totale kosten voor onderwijshuisvesting, hadden in 2004 in totaal ruim 942 miljoen euro uit het Gemeentefonds beschikbaar voor onderwijshuisvesting (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Aandeel gemeentefondsuitkering 2004 voor 295 responsgemeenten

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004	Totaal % 2004
< 10.000	492.578	559.138	289.308	1.264.384	20.688.104	N= 37	2%
10.000-20.000	1.064.544	1.097.236	488.669	2.533.876	104.237.380	N= 95	11%
20.000-50.000	2.287.366	2.404.222	1.201.411	4.737.840	278.889.719	N=116	30%
50.000-100.000	6.222.102	6.730.200	4.624.011	8.791.443	174.985.207	N= 26	19%
100.000-250.000	11.939.459	12.368.689	8.601.477	18.816.261	210.267.718	N= 17	22%
> 250.000	42.860.899	38.391.811	19.765.375	51.156.220	153.567.243	N= 4	16%
Totaal	2.870.401	3.195.374	289.308	51.156.220	942.635.371	N=295	100%

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.

¹ In bijlage 1 is aangegeven hoe het ministerie van BZK deze bedragen heeft berekend.

² Als gevolg van herindelingen bestonden in 2005 nog 467 gemeenten. Dat zijn minder gemeenten dan de 483 gemeenten uit 2004, waarvan de uitkering is gebruikt. De bedragen van de gemeentefondsuitkering 2004 zijn gecorrigeerd voor de herindelingen van 2005.

Vershil uitkering en kosten exclusief herwaardering

Bij 252 (86%) van de responderende 293 gemeenten is in 2004 de uitkering uit het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting hoger dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting exclusief de herwaardering. De overschotten van deze gemeenten variëren tussen 246 en 8,0 miljoen euro. In 41 (14%) van de responderende gemeenten is de Gemeentefondsuitkering lager dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting exclusief de herwaardering. De tekorten van deze gemeenten variëren tussen 25,3 duizend en 11,1 miljoen euro.

In tabel 5.3 is te zien dat de gemeentefondsuitkering in 2004 gemiddeld per gemeente ongeveer 400 duizend euro hoger is dan de kosten van onderwijshuisvesting per gemeente. In 2002 was de uitkering gemiddeld 417 duizend euro hoger dan de uitgaven.

Tabel 5.3 Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	156.904	145.639	-600.393	503.657	5.388.654	N= 37
10.000-20.000	180.796	240.862	-2.032.388	932.944	22.881.883	N= 95
20.000-50.000	618.724	506.825	-2.169.800	2.338.554	57.778.091	N=114
50.000-100.000	1.190.585	901.213	-5.328.613	4.934.822	23.431.537	N= 26
100.000-250.000	1.742.698	1.028.106	-3.148.562	3.025.837	17.477.801	N= 17
> 250.000	-8.217.660	-2.434.542	-11.135.003	8.024.809	-9.738.168	N= 4
Totaal	417.005	400.068	-11.135.003	8.024.809	117.219.798	N=293

Voor alle responderende gemeenten tezamen is de Gemeentefondsuitkering ruim 117 miljoen euro hoger, dan de kosten die deze gemeenten tezamen voor onderwijshuisvesting hebben in 2004. Bij deze lasten van onderwijshuisvesting zijn de kapitaallasten van door het ministerie van OCW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen dus niet meegenomen. Indien deze lasten wel worden meegenomen ontstaat een iets ander beeld.

Vershil uitkering en kosten inclusief herwaardering

Onderstaande tabel toont het verschil tussen uitkering en kosten als rekening wordt gehouden met de kapitaallasten van de geherwaardeerde VO-gebouwen

Tabel 5.4 Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	140.547	135.562	-600.393	503.657	5.015.810	N= 37
10.000-20.000	141.258	175.875	-2.256.705	932.944	16.708.115	N= 95
20.000-50.000	438.267	342.666	-3.754.902	2.338.554	39.063.974	N=114
50.000-100.000	688.307	362.555	-5.328.613	4.824.675	9.426.442	N= 26
100.000-250.000	362.160	-564.160	-5.131.653	3.025.837	-9.590.716	N= 17
> 250.000	-11.323.871	-4.764.200	-15.980.482	5.187.565	-19.056.800	N= 4
Totaal	185.505	141.866	-15.980.482	5.187.565	41.566.825	N=293

In de tabel is te zien dat de gemeentefondsuitkering in 2004 gemiddeld per gemeente bijna 142 duizend euro hoger is dan de kosten van onderwijshuisvesting per gemeente (in 2002 was dit gemiddeld 186 duizend euro hoger). Voor alle responderende gemeenten tezamen is de Gemeente-

fondsuitkering ruim 41,5 miljoen euro hoger dan de kosten die deze gemeenten tezamen hebben voor onderwijshuisvesting in 2004. In de grootste gemeenteklasse is echter ruim 19 miljoen euro meer uitgegeven dan ze ontvangen. Bij deze lasten van onderwijshuisvesting zijn de kapitaallasten van door het ministerie van OCW geherwaardeerde VO-schoolgebouwen dus wél meegenomen.

Indien bij de verschilberekening rekening wordt gehouden met de kapitaallasten van de geherwaardeerde VO-gebouwen, blijkt bij 223 (76%) van de responderende 293 gemeenten de uitkering uit het Gemeentefonds hoger dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting in 2004. De overschotten variëren tussen 246 euro en 5,2 miljoen euro.

Bij 70 (24%) van de responderende gemeenten is de Gemeentefondsuitkering lager dan de totale lasten voor onderwijshuisvesting in 2004. De tekorten variëren tussen 3,6 duizend en 16,0 miljoen euro.

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)SO¹.

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

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	263.390	143.928	-190.113	455.799	719.638	N= 5
10.000-20.000	321.920	219.969	-1.214.256	655.671	5.499.215	N= 25
20.000-50.000	739.687	549.691	-2.169.800	2.338.554	41.226.798	N= 75
50.000-100.000	1.190.585	901.213	-5.328.613	4.934.822	23.431.537	N= 26
100.000-250.000	1.742.698	1.028.106	-3.148.562	3.025.837	17.477.801	N= 17
> 250.000	-8.217.660	-2.434.542	-11.135.003	8.024.809	-9.738.168	N= 4
Totaal	658.183	517.216	-11.135.003	8.024.809	78.616.820	N=152

Voor de 152 responderende gemeenten met (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 517 duizend euro hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2004 (in 2002 was dit bijna 658 duizend euro hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten met (v)SO-scholen ruim 78,6 miljoen euro hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2004.

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

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

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	148.917	145.907	-600.393	503.657	4.669.017	N= 32
10.000-20.000	132.012	248.324	-2.032.388	932.944	17.382.668	N= 70
20.000-50.000	405.447	424.392	-487.418	1.213.428	16.551.293	N= 39
Totaal	201.614	273.780	-2.032.388	1.213.428	38.602.978	N=141

Voor de 141 responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld bijna 274 duizend euro hoger dan de gezamenlijke kosten (in 2002 was dit ongeveer 202 duizend euro hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen ruim 38,6 miljoen euro hoger dan de gezamenlijke kosten. 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 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	159.836	77.904	-336.031	436.342	389.521	N= 5
10.000-20.000	224.944	39.773	-2.256.705	553.305	994.323	N= 25
20.000-50.000	504.934	340.613	-3.754.902	2.338.554	25.545.978	N= 75
50.000-100.000	688.307	362.555	-5.328.613	4.824.675	9.426.442	N= 26
100.000-250.000	362.160	-564.160	-5.131.653	3.025.837	-9.590.716	N= 17
> 250.000	-11.323.871	-4.764.200	-15.980.482	5.187.565	-19.056.800	N= 4
Totaal	204.133	50.715	-15.980.482	5.187.565	7.708.747	N=152

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

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	139.100	144.572	-600.393	503.657	4.626.290	N= 32
10.000-20.000	112.330	224.483	-2.032.388	932.944	15.713.792	N= 70
20.000-50.000	320.723	346.615	-548.671	1.213.428	13.517.996	N= 39
Totaal	168.869	240.128	-2.032.388	1.213.428	33.858.078	N=141

Voor de 152 responderende gemeenten met (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld bijna 51 duizend hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2004 (in 2002 was dit ruim 204 duizend hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten met (v)SO-scholen ruim 7,7 miljoen euro hoger dan de gezamenlijke kosten voor onderwijshuisvesting in 2002.

Voor de 141 responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen is de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ongeveer 240 duizend euro hoger dan de gezamenlijke kosten (in 2002 was dit gemiddeld bijna 169 duizend euro hoger). In totaal is de Gemeentefondsuitkering voor de responderende gemeenten zónder (v)SO-scholen bijna 34 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 tabellen¹ (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.

Tabel 5.9 Verschil uitkering en kosten exclusief herwaardering voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	85.127	226.835	-25.371	455.799	1.814.681	N= 8
10.000-20.000	115.829	214.392	-2.032.388	932.944	12.005.928	N= 56
20.000-50.000	439.048	521.348	-2.169.800	2.338.554	54.220.194	N=104
50.000-100.000	688.307	901.213	-5.328.613	4.934.822	23.431.537	N= 26
100.000-250.000	362.160	1.028.106	-3.148.562	3.025.837	17.477.801	N= 17
> 250.000	-11.323.871	-2.434.542	-11.135.003	8.024.809	-9.738.168	N= 4
Totaal	183.904	461.451	-11.135.003	8.024.809	99.211.973	N=215

Tabel 5.10 Verschil uitkering en kosten voor gemeenten zonder VO²

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	173.388	123.240	-600.393	503.657	3.573.973	N= 29
10.000-20.000	174.803	278.871	-45.476	520.847	10.875.955	N= 39
20.000-50.000	422.650	355.790	-258.684	691.362	3.557.897	N= 10
Totaal	190.006	230.870	-600.393	691.362	18.007.825	N= 78

Uit de tabellen 5.9 en 5.10 blijkt dat voor de 8 kleine gemeenten met voortgezet onderwijs de Gemeentefondsuitkering gemiddeld ruim 226 duizend euro hoger is dan de totale kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse ruim 1,8 miljoen euro hoger). Voor de 29 kleine gemeenten zonder voortgezet onderwijs is de Gemeentefondsuitkering daarentegen gemiddeld ruim 123 duizend euro hoger dan de kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse ruim 3,5 miljoen euro hoger).

Naast de tabellen exclusief 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).

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

² De herwaardering is uiteraard niet relevant voor gemeenten zonder voortgezet onderwijs.

Tabel 5.11 Verschil uitkering en kosten inclusief herwaardering voor gemeenten met VO

Grootteklasse	Gemiddeld 2002	Gemiddeld 2004	Minimum 2004	Maximum 2004	Totaal 2004	N 2004
< 10.000	129.087	180.230	-336.031	436.342	1.441.837	N= 8
10.000-20.000	185.338	104.146	-2.256.705	932.944	5.832.160	N= 56
20.000-50.000	628.528	341.405	-3.754.902	2.338.554	35.506.077	N=104
50.000-100.000	1.190.585	362.555	-5.328.613	4.824.675	9.426.442	N= 26
100.000-250.000	1.742.698	-564.160	-5.131.653	3.025.837	-9.590.716	N= 17
> 250.000	-8.217.660	-4.764.200	-15.980.482	5.187.565	-19.056.800	N= 4
Totaal	497.784	109.577	-15.980.482	5.187.565	23.559.000	N=215

Uit de tabel blijkt dat voor de 8 kleine gemeenten met voortgezet onderwijs de Gemeentefonds-uitkering gemiddeld ruim 180 duizend euro hoger is dan de totale kosten voor onderwijshuisvesting (*in totaal* is de Gemeentefondsuitkering in deze gemeentegrootteklasse ruim 1,4 miljoen euro hoger).

6 Investerings en begroting

In dit hoofdstuk komen het investeringsvolume en de begroting voor 2005 aan de orde. Evenals in de vorige vier hoofdstukken zijn de gevonden gemiddelde bedragen vergeleken met de gemiddelde bedragen die in de meting van 2003 zijn gevonden.

6.1 Investerings

Naast de gegevens over 2004 is ook gevraagd naar het investeringsvolume 2005. Onder het investeringsvolume 2005 wordt verstaan: het totaal aan investeringen in onderwijshuisvesting dat op basis van het huisvestingsprogramma 2005 is toegekend aan de schoolbesturen en op het investeringsprogramma 2005 staat.

In tabel 6.1 is weergegeven hoe groot het investeringsvolume is, voor de 290 gemeenten die hierover informatie hebben verstrekt.

Tabel 6.1 Investeringsvolume voor alle responderende gemeenten

Grootteklasse	Gemiddeld 2003	Gemiddeld 2005	Minimum 2005	Maximum 2005	Totaal 2005	N 2005	Totaal % 2005
< 10.000	250.105	413.480	0	6.783.000	14.471.810	N= 35	2%
10.000-20.000	520.884	626.394	0	8.197.871	58.880.989	N= 94	7%
20.000-50.000	1.579.836	2.197.955	0	45.226.191	250.566.912	N=114	29%
50.000-100.000	3.815.236	4.685.759	240.719	18.551.871	121.829.728	N= 26	14%
100.000-250.000	9.011.935	11.196.709	7.337	56.281.762	190.344.055	N= 17	22%
> 250.000	52.478.702	55.400.949	16.900.000	105.253.796	221.603.796	N= 4	26%
Totaal	2.152.539	2.957.577	0	105.253.796	857.697.290	N=290	100%

Het gemiddelde investeringsvolume voor deze gemeenten bedraagt ruim 2,9 miljoen euro per gemeente (voor 2003 was dit gemiddeld bijna 2,2 miljoen euro per gemeente). Het totale investeringsvolume 2005 voor deze gemeenten tezamen bedraagt ruim 857 miljoen euro. Geëxtrapoleerd naar de totale populatie zou dit bedrag neerkomen op bijna 1,16 miljard euro. In 2003 bedroeg het geëxtrapoleerde investeringsvolume 918,5 miljoen euro.

6.2 Begroting

In de vragenlijst is tevens gevraagd naar de begrote kosten voor onderwijshuisvesting in 2005. De vraag naar de hoogte van begrote kosten voor de jaren ná 2005 (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 2005 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 2005** vallen:

De begrote jaarlasten van onderwijshuisvesting in 2005 (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 2005 zijn toegekend aan de schoolbesturen in een gemeente vormen dus een onderdeel van dit totaalbedrag.

Tabel 6.2 geeft de begrote kosten voor 2005 weer, exclusief herwaardering. Op dit moment is geen informatie beschikbaar over de kapitaallasten in 2005 van geherwaardeerde à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen.

Tabel 6.2 Begrote kosten voor 2005 (exclusief herwaardering)

Grootteklasse	Gemiddeld 2003	Gemiddeld 2005	Minimum 2005	Maximum 2005	Totaal 2005	N 2005	Totaal % 2005
< 10.000	378.176	570.260	0	6.979.844	20.529.346	N= 36	2%
10.000-20.000	784.126	759.238	0	2.147.861	70.609.109	N= 93	8%
20.000-50.000	1.781.400	1.976.201	0	9.403.069	225.286.945	N=114	26%
50.000-100.000	5.244.575	5.812.271	3.641.159	9.923.328	151.119.042	N= 26	18%
100.000-250.000	12.062.648	12.393.942	6.180.665	18.505.083	210.697.009	N= 17	25%
> 250.000	57.924.876	43.803.080	29.210.000	57.800.000	175.212.320	N= 4	21%
Totaal	2.635.140	2.942.944	0	57.800.000	853.453.771	N=290	100%

Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde begrote kosten voor 2005 ruim 2,9 miljoen euro per gemeente bedragen (voor 2003 was dit gemiddeld ruim 2,6 miljoen euro per gemeente). De 290 gemeenten hebben tezamen in totaal ruim 853 miljoen euro aan kosten voor 2005 begroot.

Geëxtrapoleerd naar de totale populatie komt dit neer op een bedrag van ruim 1,17 miljard euro. In 2002 kwam de extrapolatie uit op 1,13 miljard.

6.3 Verschil kosten 2005 en 2004

Uit tabel 6.3 blijkt dat met betrekking tot de 290 gemeenten die zowel informatie hebben gegeven over de begrote kosten voor 2005 als over de kosten in 2004, de kosten voor deze groep per gemeente gemiddeld met ruim 120 duizend euro toenemen (bij verschil 2003-2002 was dit gemiddeld 215 duizend euro per gemeente). De totale kosten voor deze groep gemeenten nemen met ruim 34,9 miljoen euro toe.

Tabel 6.3 Verschil kosten 2005 en 2004 (exclusief herwaardering)¹

Grootteklasse	Gemiddeld 2003-2002	Gemiddeld 2005-2004	Minimum 2005-2004	Maximum 2005-2004	Totaal 2005-2004	N '05-'04
< 10.000	37.214	159.290	-657.888	6.783.000	5.734.426	N= 36
10.000-20.000	-115.601	-100.397	-2.794.326	446.705	-9.336.940	N= 93
20.000-50.000	130.213	80.139	-2.880.631	6.628.998	9.135.809	N=114
50.000-100.000	213.058	-16.716	-6.127.849	3.020.328	-434.628	N= 26
100.000-250.000	2.078.861	1.053.358	-1.947.138	8.428.264	17.907.092	N= 17
> 250.000	6.846.316	2.976.727	-1.430.000	7.400.909	11.906.909	N= 4
Totaal	215.384	120.389	-6.127.849	8.428.264	34.912.668	N=290

¹ In de tabel is berekend: begrote kosten 2005 - kosten 2004; een positief verschil betekent dus dat de kosten in 2005 toenemen, een negatief verschil betekent dat de kosten in 2005 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 in 1997 geïmplementeerde verantwoordelijkheden in het lokale onderwijsbeleid. Hoofdstuk 2 betreft de omgang van gemeenten met de aanvragen van voorzieningen voor onderwijshuisvesting. Ten slotte wordt in hoofdstuk 3 inzicht gegeven in de meerjarenplanning van gemeenten. 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), vierde (2002), en vijfde (2004) 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 2001.¹ Net als in de vierde meting is in deze vijfde 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 vierde meting (2002) en de vijfde meting (2004) naast elkaar gepresenteerd. In sommige gevallen is alleen de informatie uit de vijfde meting gepresenteerd, bijvoorbeeld als het gaat om aangepaste meerjarenramingen.

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. 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 vijfde meting over 2004, uitgesplitst naar PO en VO. Gemeenten met zowel primair als voortgezet onderwijs hebben voor beide onderwijstypen apart aangegeven welke bestuursvormen aanwezig zijn.

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

Tabel 1.1 Verdeling over bestuursvormen bij de vijfde meting*

Bestuursvorm	PO	VO
Integraal bestuur	25,1%	12,4%
Bestuurscommissie ex. artikel 83** van de Gemeentewet	22,2%	23,0%
Bestuur als stichting	43,3%	49,6%
Bestuur als openbaar rechtspersoon	6,9%	8,8%
Openbaar lichaam van de WGR	2,2%	12,4%
Bijzonder en openbaar onderwijs in stichting	5,8%	13,3%
N	275	113

* Meerdere antwoorden mogelijk, gepercentageerd op aantal cases

** Voorheen was dit artikel 82.

Bij gemeenten met scholen voor primair onderwijs is het bestuur als stichting (op privaatrechtelijke basis) de meest genoemde bestuursvorm (43,3%). Bij gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs is deze bestuursvorm eveneens in de meeste voorkomende (49,6% van de gevallen).

De bestuursvorm integraal bestuur komt bij ongeveer 25% van de gemeente met scholen voor primair onderwijs, terwijl 12,4% van de gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs deze bestuursvorm kent. Bij integraal bestuur vormen het college van burgemeester en wethouders samen met de gemeenteraad het bevoegd gezag. 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.

Veel genoemd door zowel gemeenten met scholen voor primair onderwijs (22,2%) als gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs (23,0%) 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 2,2% van de gemeenten met primair onderwijs voor en in 12,8 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 6,9% van de gemeenten met primair onderwijs gemaakt, en in 8,8% 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 5,8% van de gemeenten sprake van een stichting waar zowel bijzonder als openbaar onderwijs zijn ondergebracht. Dit geldt voor 13,3% 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 vijfde meting vergelijken met de vierde (2002) en derde (2000) meting zijn enkele verschuivingen waar te nemen. Zo was bij de derde en vierde meting vaker sprake van integraal bestuur; in 2000 bij 55,4% van de gemeenten met scholen voor primair onderwijs en bij 24,8% van de gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs; in 2002 bij 45,3% van de gemeenten met scholen voor primair onderwijs en bij 20,8% 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 en vierde meting.

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	88%	74%
Bestuurlijke schaalvergroting	68%	57%
Versterken van de identiteit van openbare scholen	28%	33%
Vergroten betrokkenheid ouders bij schoolbestuur	23%	21%
Anders	10%	16%
N	177	77

* 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 de belangrijkste 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 91,0% van de gemeenten scholen gevestigd zijn ten behoeve van het openbaar onderwijs. Tijdens de vierde meting lag dit percentage op 91,9.

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 2002 en 2004.

Tabel 1.3 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%

Tabel 1.4 Beoordeling overleg inzake onderwijshuisvesting door gemeenten in hoedanigheid van lokale overheid (% gemeenten), Meting over 2004, N = 299

Kwaliteitscriterium	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Weet niet
Resultaat	61,5%	36,5%	1,3%	0,7%
Mate van wederzijdse instemming	55,0%	41,9%	2,0%	1,0%
Omgang met minderheidsstandpunten	42,6%	53,6%	2,3%	1,5%
Algemeen oordeel	57,0%	41,6%	0,7%	0,7%

De resultaten van de vijfde meting (tabel 1.4) laten zien dat het overleg door bijna alle gemeenten op de verschillende onderdelen positief wordt beoordeeld. Een vergelijking tussen tabellen 1.4 en 1.3 laat op bijna alle aspecten een positief beeld zien. Het percentage respondenten dat het antwoord "goed" geeft, neemt over de gehele linie toe. De antwoordcategorie "onvoldoende" laat overwegend een afname zien. Alleen op het aspect "Omgang met minderheidsstandpunten" is het aandeel onvoldoendes toegenomen in de vijfde ten opzichte van de vierde meting.

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

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

Grootteklasse	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
	2002	2002	2004	2004
Geen van beide	N=147	47,9%	N= 52	17,2%
Allebei	N=118	38,4%	N=192	63,6%
Alleen component A	N= 38	12,4%	N= 54	17,9%
Alleen component B	N= 4	1,3%	N= 4	1,3%
N	N=307	100,0%	N=302	100,0%

Aan de gemeenten die (één van) de componenten (nog) niet heeft overgenomen is 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	10,1%
Gemeente is al op eigen manier met deze component(en) bezig	45,9%
Anders	44,0%
Totaal	109

Uit de tabellen 1.5 en 1.6 blijkt dat 82,8% een of beide componenten heeft overgenomen. Een stijging ten opzichte van de vierde meting (toen dit percentage 52,1% bedroeg). Van de gemeenten die (een van) de componenten niet heeft overgenomen is 56% er op een andere manier mee bezig of is van plan deze componenten op een later tijdstip op te nemen.

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 vierde en vijfde meting opgenomen.

Tabel 1.7 Beoordeling van de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen en eventueel is aangepast (vierde en vijfde meting)

Oordeel	Vierde meting (2002)	Vijfde meting (2004)
Erg positief	6,0%	7,3%
Positief	57,7%	60,1%
Neutraal	33,3%	30,6%
Negatief	3,0%	2,0%
Erg negatief	0,0%	0,0%
Totaal	300	301

De tabel laat zien dat zowel tijdens de vierde als de vijfde meting het overgrote deel van de gemeenten (erg) positief is over de wijze waarop de gemeentelijke verordening voor de huisvestingsvoorzieningen tot stand is gekomen.

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 vierde en vijfde meting gepresenteerd.

In beide metingen is gevraagd naar de aanvragen voor het huisvestingsprogramma van dat jaar en van de spoedprocedure van het voorgaande jaar. Daarnaast is in beide metingen gevraagd naar de ingediende aanvragen in de spoedprocedure van dat jaar en de procedure van het volgende jaar. In de vierde meting is dus gevraagd naar de aanvragen voor het **huisvestingsprogramma van 2003** en via de **spoedprocedure 2002** en naar de aanvragen via de spoedprocedure 2003 en voorzieningen voor opname op het huisvestingsprogramma voor 2004. In de vijfde meting is gevraagd naar de aanvragen voor het huisvestingsprogramma van **2005** en via de spoedprocedure **2004**, en naar aanvragen via de spoedprocedure 2005 en naar de aanvragen voor opname op het huisvestingsprogramma voor 2006.

Reguliere procedure

Het gemiddeld aantal regulier aangevraagde voorzieningen per gemeente bedraagt voor het programma van 2005 32,9. Dit aantal ligt lager dan die van de vorige meting. Toen lag het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor de procedure van 2003 op 32,9. In totaal zijn er bij de 295 responderende gemeenten 9343 voorzieningen via de reguliere procedure aangevraagd. In 31 gemeenten is geen enkele voorziening via de reguliere procedure aangevraagd.

Voor het huisvestingsprogramma van 2006 zijn er bij de 293 responderende gemeenten in totaal 7959 voorzieningen aangevraagd. Gemiddeld zijn dit 27,2 aangevraagde voorzieningen per gemeente. In totaal heeft 10% van de gemeenten geen enkele voorziening aangevraagd. Voor het huisvestingsprogramma van 2004 was het gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen per gemeente 32,2.

Er lijkt op basis van de bovenstaande gegevens weer een daling 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. Tabel 2.1 geeft de resultaten voor het programma 2003 (vierde meting), tabel 2.2 voor het programma 2005 (vijfde meting).

Tabel 2.1 Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor programma 2003 (4^e meting)

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

Tabel 2.2 Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen voor programma 2005 (5^e meting)

Gemeenteklasse	Gemiddeld aantal voorzieningen	Aantal gemeenten
< 10.000 inwoners	4,7	N= 37
10.000 tot 20.000 inwoners	12,3	N= 96
20.000 tot 50.000 inwoners	20,7	N=114
50.000 tot 100.000 inwoners	56,5	N= 26
100.000 tot 250.000 inwoners	115,0	N= 18
> 250.000 inwoners	522,3	N= 4
Totaal	31,7	N=295

Ten opzichte van de vierde meting is het aantal aangevraagde voorzieningen voor het programma van 2005 afgenomen. Voor het programma van 1998 zijn gemiddeld 23,6 voorzieningen aangevraagd per gemeente, voor het programma van 1999 27,7 aanvragen, voor 2001 28,0. Afgezet tegen de eerdere metingen is de afname tussen de 2003 en 2005 dus een trendbreuk te noemen.

Van de voorzieningen die werden aangevraagd voor opnemings op het programma van huisvestingsvoorzieningen 2005 is gemiddeld 38,4% afgewezen. Van de aangevraagde voorzieningen voor het programma 2003 is gemiddeld 34,6% afgewezen.

Het gemiddelde percentage afwijzingen verschilt echter per gemeenteklasse. Het hoogste percentage afgewezen voorzieningen (46,7%) werd gevonden bij gemeenten met 100.000-250.000 inwoners en het laagste percentage (28,5%) bij gemeenten met meer dan 250.000 inwoners.

In tabel 2.3 is een totaaloverzicht te vinden van de weigeringsgronden voor het programma van 1998 (eerste meting), 1999 (tweede meting), 2001 (derde meting), 2003 (vierde meting) en 2005 (vijfde meting).

Tabel 2.3 Weigeringsgronden voorzieningen programma's 1998, 1999, 2001, 2003 en 2005

	1998	1999	2001	2003	2005
Niet noodzakelijk bevonden	32%	43%	38%	39%	39%
Geen voorziening zoals bedoeld	30%	30%	26%	23%	28%
Ontoereikendheid financiële middelen	11%	7%	10%	7%	13%
Er kan op andere wijze worden voorzien	4%	5%	8%	5%	5%
Niet voldaan aan formele eisen	4%	3%	4%	4%	3%
Anders	19%	12%	14%	22%	12%
Totaal aantal weigeringsgronden	4.612	3.711	3.417	4.189	3.623

In alle 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 vijfde meting betrof het veelal gemeenten waarvan de voorziening was uitgesteld, doorgeschoven, ingetrokken of al toegekend. Globaal kan gesteld worden dat hoewel de percentages tussen de verschillende metingen schommelen, de rangorde van de verschillende onderwerpen over vijf metingen constant is.

Spoedprocedure

Via de spoedprocedure zijn in 2004 gemiddeld 1,8 voorzieningen per gemeente aangevraagd. In totaal zijn er in de 294 responderende gemeenten 533 voorzieningen via de spoedprocedure aangevraagd. In 68% van de gemeenten is geen enkele voorziening via de spoedprocedure aangevraagd. In 2002 zijn gemiddeld 2,3 voorzieningen via de spoedprocedure aangevraagd. Het percentage gemeenten waar geen enkele voorziening is aangevraagd was 57,9%.

Tabel 2.4 geeft een overzicht van het gemiddeld aantal aangevraagde spoedvoorzieningen per gemeenteklasse voor 2002 (vierde meting) en 2004 (vijfde meting).

Tabel 2.4 Gemiddeld aantal aangevraagde voorzieningen via spoedprocedure 2002 en 2004*

Gemeenteklasse	2002		2004	
	Gemiddelde	Aantal	Gemiddelde	Aantal
	2002	gemeenten 2002	2004	gemeenten 2004
< 10.000 inwoners	0,3	N= 42	0,1	N= 37
10.000 tot 20.000 inwoners	0,7	N=108	0,5	N= 94
20.000 tot 50.000 inwoners	1,8	N=103	1,5	N=116
50.000 tot 100.000 inwoners	2,8	N= 22	3,6	N= 25
100.000 tot 250.000 inwoners	11,1	N= 18	3,3	N= 18
> 250.000 inwoners	34,0	N= 4	37,0	N= 4
Totaal	2,3	N=297	1,8	N=294

* Dit is inclusief de gemeenten zonder spoedaanvragen.

Uit de bovenstaande tabel kan worden geconcludeerd dat het gemiddeld aantal aangevraagde voorziening voor de spoedprocedure van 2004 lager is dan het gemiddelde in 2002. Dit geldt voor vrijwel alle gemeenteklassen. Alleen de klasse van 50.000 tot 100.000 laat een toename zien van gemiddeld 2,8 naar 3,5 aanvragen.

Aangevraagde spoedvoorzieningen worden minder vaak afgewezen dan reguliere voorzieningen. Het percentage afgewezen spoedvoorzieningen 2004 bedroeg 15,8%. In 2002 bedroeg dit percentage 18,3%. Uit deze vijfde meting blijkt in de gemeenten met minder dan 10.000 geen van de via de spoedprocedure 2004 aangevraagde voorzieningen is afgewezen. Tijdens de vierde meting wees deze gemeenteklasse nog het hoogste percentage aanvragen af (33,3%). Overigens dient te worden vermeld dat de 37 responderende gemeenten van deze gemeenteklasse tezamen slechts 5 aanvragen te verwerken kregen. De gemeenteklasse met 250.000 inwoners gaven bij deze vijfde meting 21,6% van de aanvragen via de spoedprocedure 2004 af te wijzen.

In onderstaande tabel zijn de weigeringsgronden voor de spoedprocedure van 2002 en 2004 weergegeven.

Tabel 2.5 Weigeringsgronden voorzieningen spoedprocedure 2002 en 2004

	2002	2004
Voortgang onderwijs is niet in het geding	27%	24%
Niet noodzakelijk bevonden	21%	38%
Niet voldaan aan formele eisen	21%	5%
Geen voorziening zoals bedoeld	15%	6%
Er kan op andere wijze worden voorzien	4%	4%
Anders	11%	24%
Totaal aantal weigeringsgronden	140	84

De weigeringsgrond 'voortgang onderwijs is niet in het geding' is in de vijfde meting iets afgenomen ten opzichte van de vierde meting. Toen was deze weigeringsgrond nog de meest genoemde. In de vijfde meting zijn de meeste geweigerde aanvragen in de spoedprocedure (38%) te vinden bij de weigeringsgrond 'niet noodzakelijk bevonden'. In de vierde meting betrof het 21%. De weigeringsgrond 'er kan op andere wijze worden voorzien' is zowel tijdens de vijfde als de vierde meting het minst is genoemd

Tenslotte is aan de gemeenten gevraagd hoeveel voorzieningen er tot het moment van invullen van de enquête zijn aangevraagd via de spoedprocedure van 2005. Gemiddeld zijn er per gemeente 1,5 voorzieningen aangevraagd. In 61,4% van de gemeenten waren er echter nog geen spoedvoorzieningen aangevraagd.

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 vijfde meting gaf 76% van de gemeenten aan dat dit het geval was. Dit is een toename ten opzichte van de vierde meting. Toen gaf 66,1% van de gemeenten aan dat ze een meerjarenplanning hadden. In beide metingen gaf ongeveer driekwart (75,7 % in 2004 en 74,1% in 2002) aan dat een integraal huisvestingsplan (meerjareninvesteringsplan) onderdeel is van de meerjarenplanning. Een gemeentelijke meerjarenbegroting is in 2004 door 38,7% en in 2002 door 42,0% van de gemeenten in de meerjarenplanning opgenomen. Een meerjarenonderhoudsplan werd door 10% genoemd.

3.1 Inhoud meerjarenplanning

Uit de meting over 2004 blijkt dat de meerjarenplanning voor 75,3% van de gemeenten geldt voor een periode van 10 jaar of minder. In 2002 was dit bij 76,1% van de gemeenten het geval. De gemiddelde duur van de plannings is in de vijfde meting 8,6 jaar en lag in de vierde meting op 8,3 jaar. De laagste gemiddelde duur van de meerjarenplanning – 6,0 jaar - is gevonden bij gemeenten met 100.000-250.000 inwoners. De hoogste gemiddelde duur daarentegen bedroeg 9,6 jaar en kwam bij gemeenten tussen de 20.000 tot 50.000 inwoners.

Verder is de gemeenten gevraagd op welke onderwerpen de meerjarenplanning betrekking heeft. Tabel 3.1 geeft de resultaten weer voor 1997 (eerste meting), 1998 (tweede meting), 2000 (derde meting), 2002 (vierde meting) en 2004 (vijfde meting).

Tabel 3.1 Overzicht onderwerpen in gemeentelijke meerjarenplanningen*

	1997	1998	2000	2002	2004
Nieuwbouw	66,5%	64,5%	66,7%	80,2%	70,0%
Onderhoud	82,0%	82,3%	78,7%	79,7%	76,7%
Aanbouw	48,5%	54,2%	75,1%	79,2%	71,7%
Aanpassingen	53,1%	58,6%	51,1%	68,2%	61,0%
Verbouw	42,3%	46,8%	37,8%	56,3%	50,2%
Renovatie	51,5%	51,7%	44,9%	54,2%	67,5%
Tijdelijke voorzieningen	46,4%	47,3%	49,3%	54,2%	40,4%
Eerste inrichting leerpakket /meubilair	36,0%	42,4%	45,8%	50,5%	38,1%
Gymnastiek	22,6%	28,1%	30,2%	29,2%	26,0%
Anders, namelijk	8,4%	8,4%	4,9%	8,3%	11,7%
	N=239	N=203	N=225	N=192	N=223

* Meerdere antwoorden mogelijk

Uit alle metingen blijkt dat de meerjarenplanningen vaak (mede) op de onderwerpen 'nieuwbouw' en 'onderhoud' betrekking hebben. Hoewel het percentage gemeenten dat nieuwbouw in de meerjarenplanning heeft opgenomen is gedaald ten opzichte van de vorige meting, is dit percentage nog altijd hoger dan in de metingen in het vorige millennium. Het percentage gemeenten dat onderhoud van schoolgebouwen in de meerjarenplanning heeft opgenomen schommelt tussen de metingen maar vertoont een dalende trend. Concluderend kan gesteld worden dat hoewel de

percentages tussen de verschillende metingen schommelen, de rangorde van de verschillende onderwerpen vrij constant is.

3.2 Planning totale kosten 2006-2010

De vragenlijst over de gemeentelijke werkwijzen bevatte zowel in de vierde als de vijfde meting tevens een vraag over de begrote totale kosten voor onderwijshuisvesting voor de jaren ná 2003 c.q. 2005 (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, erfpachtvergoedingen, 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 derde 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 opgevoerd¹. 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. Deze werkwijze is voor de vijfde meting wederom herhaald.

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.

¹ Indien het geplande bedrag voor een toekomstig jaar minder bedraagt dan 40% van de totale kosten opgegeven voor 2004 (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 2004 lijken niet realistisch en zijn daarom niet meegenomen in de berekening.

Tabel 3.2 Planning totale kosten 2006

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	383.982	19.000	1.346.671	6.143.716	N= 16	0,9%
10.000 – 20.000	991.564	8.750	7.721.754	53.544.460	N= 54	7,6%
20.000 – 50.000	1.951.771	16.000	13.990.000	165.900.525	N= 85	23,7%
50.000 – 100.000	6.553.214	1.670.000	14.664.144	111.404.634	N= 17	15,9%
100.000 – 250.000	14.115.264	700.000	44.578.698	183.498.434	N= 13	26,2%
> 250.000	45.200.000	19.500.000	76.300.000	180.800.000	N= 4	25,8%
Totaal	3.710.538	8.750	76.300.000	701.291.769	N=189	100,0%

Tabel 3.3 Planning totale kosten 2007

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	289.572	187	741.139	4.633.155	N= 16	0,6%
10.000 – 20.000	741.989	7.975	4.825.300	37.841.416	N= 51	4,6%
20.000 – 50.000	2.402.419	63.000	15.826.000	184.986.277	N= 77	22,6%
50.000 – 100.000	5.796.302	352.000	17.000.000	92.740.824	N= 16	11,3%
100.000 – 250.000	12.883.817	700.000	22.840.631	154.605.801	N= 12	18,9%
> 250.000	85.950.000	17.000.000	240.000.000	343.800.000	N= 4	42,0%
Totaal	4.651.179	187	240.000.000	818.607.473	N=176	100,0%

Tabel 3.4 Planning totale kosten 2008

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	311.011	30.000	705.923	4.043.148	N= 13	0,7%
10.000 – 20.000	662.802	15.000	3.152.062	31.151.701	N= 47	5,6%
20.000 – 50.000	2.071.002	16.090	18.050.048	155.325.120	N= 75	28,0%
50.000 – 100.000	6.973.283	182.361	31.666.666	111.572.526	N= 16	20,1%
100.000 – 250.000	12.714.921	700.000	18.676.000	152.579.051	N= 12	27,5%
> 250.000	33.300.000	11.000.000	50.000.000	99.900.000	N= 3	18,0%
Totaal	3.340.792	15.000	50.000.000	554.571.546	N=166	100,0%

Tabel 3.5 Planning totale kosten 2009

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	669.974	1.500	5.300.000	8.039.684	N= 12	1,8%
10.000 – 20.000	596.680	15.565	2.186.090	26.253.920	N= 44	5,8%
20.000 – 50.000	1.779.379	39.620	15.997.000	119.218.392	N= 67	26,3%
50.000 – 100.000	6.354.215	549.854	31.666.666	101.667.437	N= 16	22,5%
100.000 – 250.000	13.054.514	700.000	21.515.000	156.654.166	N= 12	34,6%
> 250.000	40.900.000	40.900.000	40.900.000	40.900.000	N= 1	9,0%
Totaal	2.978.511	1.500	40.900.000	452.733.599	N=152	100,0%

Tabel 3.6 Planning totale kosten 2010

Grootteklasse	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Totaal	N	Totaal %
< 10.000	144.051	11.607	400.000	1.152.406	N= 8	0,4%
10.000 – 20.000	686.003	25.000	2.451.052	17.836.066	N= 26	5,6%
20.000 – 50.000	1.585.334	19.620	5.333.500	79.266.709	N= 50	24,8%
50.000 – 100.000	6.965.579	276.862	31.666.666	90.552.526	N= 13	28,3%
100.000 – 250.000	12.962.713	700.000	21.007.000	90.738.988	N= 7	28,4%
> 250.000	40.000.000	40.000.000	40.000.000	40.000.000	N= 1	12,5%
Totaal	3.043.302	11.607	40.000.000	319.546.695	N=105	100,0%

Uit de tabellen is af te leiden dat de responderende gemeenten voor 2006 gemiddeld 3,7 miljoen euro aan kosten voor onderwijshuisvesting plannen, voor 2007 gemiddeld 4,6 miljoen euro, voor 2008 gemiddeld 3,3 miljoen euro, voor 2009 gemiddeld 3,0 miljoen euro en voor 2010 gemiddeld 3,0 miljoen euro. Hieruit kan geen eenduidige ontwikkeling worden afgeleid.

Bij de vierde meting hadden 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. De planning van de totale kosten is in de vijfde meting al met al dus lager dan bij de vierde meting.

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 vijfde meting heeft zo'n 13% van de gemeenten deze vraag bevestigend beantwoord. Bij de vierde meting betrof het zo'n 15% 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 246 gemeenten 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 gemeenten die op deze vraag antwoord hebben gegeven, gaf 20,7% aan dat het eigen maximumbedrag hoger is, 4,5% dat het eigen maximumbedrag lager is en 56,1% dat er geen maximumbedrag wordt gehanteerd. Deze percentages wijken af van die van de vierde meting. Toen gaf 25,5% van de gemeenten aan een hoger bedrag te hanteren, 8,7% een lager bedrag en hanteerde 52,8% geen maximumbedrag.

Bijlage Berekening Gemeentefondsuitkering

Berekening onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds 2004 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'¹, 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 2004.

Tabel B.1 Verdeelmaatstaven onderwijshuisvesting, inclusief bijbehorend bedrag per eenheid 2004

Verdeelmaatstaf	Bedrag per eenheid (€)
	2004
Inwoners < 20 jaar	151,68
Lage inkomens	4,88
Minderheden	10,26
Klantenpotentieel lokaal	4,81
Klantenpotentieel regionaal	0,75
Leerlingen SO en VO (gewogen)	242,19
Oppervlakte land en binnenwater	5,63
Omgevingsadressendichtheid	-1,43
Extra leerlingen streekscholen	80,73
Extra groei leerlingen VO	144,01
Extra groei jongeren	103,49

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 2004 tot een totaalbudget in het gemeentefonds voor de onderwijshuisvesting van €1.292.257.561,49.

¹ 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.

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