

Zaaknummer : 143875  
Aan : Commissie Welzijn&Algemeen Bestuur/gemeenteraad  
Van : College  
Datum : 25 juli 2013  
Onderwerp : notitie onderwijshuisvesting

---

## **Inleiding**

In de brief van 26 juni jl. waarin artikel 41 vragen zijn beantwoord over de vervanging van het dak van basisschool Zuiderenk te Wijster is aan u een memo toegezegd over onderwijshuisvesting.

Onderwijshuisvesting staat in de belangstelling omdat de regeling er vanaf 2015 anders uit gaat zien en de nodige gevolgen heeft voor zowel de gemeente- als de schoolbesturen. Een wetsvoorstel daarover is ingediend.

Met name de discussie die in de eerste helft van dit jaar ontstond over de procedure en de verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijshuisvesting zijn aanleiding voor deze notitie.

Voor de duidelijkheid gaan we hierna eerst in op de geldstromen zoals die momenteel voor het onderwijs en de gemeente van toepassing zijn, daarna op de regeling en de procedure voor de onderwijshuisvesting zoals die er nu uitziet, vervolgens op de wijzingen per 2015 en op de financiële gevolgen van de veranderingen.

Tenslotte gaan we nog in op de afspraken die met de besturen van het openbaar (Stichting Openbaar Basisonderwijs Midden/Drenthe/OBOMD) en bijzonder (COG Drenthe) onderwijs zijn gemaakt in verband met de verschuiving van verantwoordelijkheden per 1 januari 2015.

Om misverstand te voorkomen wordt hier al opgemerkt dat deze memo/notitie is toegespitst op het basis en (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs gelden iets andere regels. De situatie zoals die voor het basis onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs wordt per 1 januari 2015, geldt vanaf 2005 al voor het voortgezet onderwijs.

## **De geldstromen**

### **Onderwijs**

Voor het onderwijs geldt dat er sprake is van 2 geldstromen. De ene geldstroom loopt rechtstreeks van het rijk naar de schoolbesturen; de andere geldstroom van het rijk naar de gemeenten.

De schoolbesturen in het primair onderwijs ontvangen naast de bekostiging voor het personeel bekostiging voor de zogenaamde materiële instandhouding. De vergoeding materiële instandhouding is een jaarvergoeding die gebaseerd is op het aantal leerlingen en het daarvan afgeleide aantal groepen leerlingen.

Het bekostigingsstelsel materiële instandhouding is opgebouwd uit een verzameling van zogenaamde programma's van eisen. Ieder programma omvat een omschrijving van een van rijkswege verantwoord geachte voorziening en het bedrag dat daarvoor noodzakelijk is.

Er is sprake van 3 programma's van eisen, namelijk groepsafhankelijke, leerlingafhankelijke en aanvullende.

Tot de groepsafhankelijke programma's van eisen behoren:

- Onderhoud (gebouw, tuin, schoonmaak)
- Energie en waterverbruik (elektriciteit, gas en water)
- Publiekrechtelijke heffingen (zuiveringslasten, waterschapslasten, rioolrecht, reinigingsrecht)

Tot de leerlingafhankelijke:

- Middelen (medezeggenschap, bijdragen voor activiteiten ouders i.v.m medezeggenschap, w.a..-verzekering, culturele vorming, overige uitgaven, dienstreizen, onderhoud en vervanging onderwijsleerpakket en meubilair)
- Administratie, beheer en bestuur

Tot de aanvullende:

- Nederlands onderwijs aan anderstaligen (NOAT)

Hiervoor is al aangegeven dat de schoolbesturen zelf de rijksmiddelen ontvangen voor het onderhoud van de schoolgebouwen. Voor die vergoeding dient een schoolbestuur verschillende maatregelen te treffen.

Zonder uitputtend te willen zijn gaat het om vergoedingen voor:

- Bouwkundig werk (herstelonderhoud, onderhoud/vervanging binnenzonwering, vervanging (vulling) poederblusser, vloerbedekking, brandslang, kapstokken, verplaatsbare wanden, sanitair kranen, waterleiding/riolering, brandslanghaspel, zandbak)
- Schilderwerk (alle schilderwerk binnen en buiten)
- Werktuigbouwkundige installaties (herstel radiatoren/leidingen/kranen, onderhoud cv-installaties, ventilatiesysteem, watersysteem, vervanging cv-

- pomp/expansievat/ketel/regelapparatuur, ventilatoren, warmwatervoorziening, ventilatiesysteem leidingen
- Elektrotechnische installaties (onderhoud alarminstallatie, vervanging alarminstallatie, armaturen en groepenbord
- Technische en functieverbeterende aanpassingen (voorzieningen ten behoeve invaliden/gehandicapten)

## **Gemeente**

De vergoeding die de gemeente ontvangt van het rijk bestaat uit een bedrag per leerling primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. De vergoeding vormt onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en is niet geormerkt. Daarover hierna meer.

## **Huidige situatie**

De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het treffen van een aantal voorzieningen in de huisvesting. De schoolbesturen ontvangen daarvoor bekostiging van het rijk.

## **Verordening**

Daarnaast kunnen de schoolbesturen voor een aantal, met name grote voorzieningen aan de buitenkant van een gebouw, een beroep doen op de gemeente. Basis daarvoor is de *“Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Midden-Drenthe”*.

Deze verordening is tot stand gekomen in nauw overleg met de schoolbesturen voor basis, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs in de gemeente en is door de gemeenteraad vastgesteld op 30 september 2010.

Deze verordening kent een 5-tal bijlagen met criteria voor de beoordeling van de aangevraagde voorzieningen (wanneer is een voorziening een huisvestingvoorziening waarop een beroep kan worden gedaan), voor het opstellen en toetsen van leerlingenprognoses (hoe worden prognoses opgesteld en welke invloed hebben de uitkomsten op aangevraagde voorzieningen), voor oppervlakte en indeling (hoe wordt de capaciteit/ruimtebehoefte/omvang toekenning bepaald), voor financiële normering (welk bedrag hoort bij welke voorziening) en voor het bepalen van de urgentie (welke voorzieningen hebben voorrang boven andere).

De verordening geeft een opsomming/omschrijving van de voorzieningen die onder het begrip onderwijshuisvestingsvoorziening vallen en waarvoor schoolbesturen een beroep op de gemeente kunnen doen.

Het gaat om:

- Nieuwbouw van een school
- Uitbreiding van een gebouw
- Ingebruikneming van een bestaand gebouw
- Verplaatsing van noodlokalen
- Terrein voor zover nodig voor de hiervoor genoemde voorzieningen
- Inrichting onderwijsleerpakket en meubilair (voor zover niet eerder bekostigd)
- Medegebruik
- Aanpassingen

- Onderhoud
- Herstel constructiefout
- Herstel of vervanging wegens schade bij bijzondere omstandigheden
- Huur sportterrein tbv onderwijs in lichamelijke oefening (alleen vo)

Al deze voorzieningen zijn in de verordening en de bijlagen nader uitgewerkt.

Zo bestaat de hiervoor genoemde voorziening onderhoud uit de volgende activiteiten:

- Vervanging dakbedekking, hemelwaterafvoer, dakrand, daklichten
- Vervanging buitenberging, dak buitenberging
- Vervanging rijwielstalling, rijwielstaanders
- Vervanging brandtrap
- Vervanging erfscheiding
- Vervanging/herstel riolering/bestrating schoolplein
- Vervanging binnenkozijnen en deuren incl. hang- en sluitwerk
- Vervanging buitenkozijnen en deuren incl. hang- en sluitwerk
- Vervanging radiatoren, convectoren, cv-leidingen
- Vervanging dakpannen incl. houtwerk, dakrand en goten
- Vervanging boeiboorden

De noodzaak voor onderhoud/vervanging moet blijken uit de conditie waarin het betreffende (gebouw)element verkeert. Verder moet duidelijk zijn dat van het schoolbestuur niet langer kan worden gevraagd dat het regulier onderhoud pleegt.

### **Aanvraagprocedure**

Schoolbesturen kunnen op grond van de verordening jaarlijks voor 1 februari aanvragen voor het zogenaamde huisvestingsprogramma voor het jaar daarop bij ons college indienen. (voor 1 februari 2013 zijn de aanvragen voor het jaar 2014 ingediend).

De praktijk in onze gemeente is dat over de aanvragen die de schoolbesturen willen gaan indienen bij de gemeente vooraf overleg plaats vindt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vragen als: “is een beoogde aanvraag er één die aan de voorwaarden voldoet, zijn er meerdere/andere opties om aan de vraag tegemoet te komen, kan met gedeeltelijke medewerking worden volstaan, is uitstel mogelijk “.

In de afgelopen jaren heeft dat altijd geleid tot volledige overeenstemming en zijn ook uitsluitend aanvragen ingediend die uiteindelijk zijn toegekend. Uiteraard beslissen schoolbesturen, los van het vooroverleg, zelf welke aanvragen zij daadwerkelijk al dan niet indienen.

Een aanvraag moet voldoen aan een aantal vereisten, met name de noodzaak van de gevraagde voorziening moet worden gemotiveerd en er moet een kostenraming worden bijgevoegd. Van alle door schoolbesturen ingediende aanvragen wordt vervolgens (in de loop van februari) een overzicht opgesteld dat aan alle schoolbesturen wordt toegezonden. Schoolbesturen weten hiermee van elkaar welke aanvragen zijn ingediend. Schoolbesturen worden, nadat de aanvragen zijn ingediend, in de gelegenheid gesteld ontbrekende gegevens alsnog aan te leveren.

Hierna start de fase van beoordeling van de ingediende aanvragen. Er vindt een formele toetsing plaats aan de verordening en de bijbehorende criteria (zie hiervoor). Ingediende aanvragen die voldoen aan de gestelde eisen en waarop geen weigeringsgronden van toepassing zijn komen op het zogenaamde programma.. Een weigeringsgrond is

bijvoorbeeld dat een gevraagde voorziening geen voorziening is (niet benoemd in de verordening) of dat een gevraagde voorziening op andere wijze kan worden gerealiseerd. Het programma bestaat uit de aanvragen waarmee in het jaar volgend op het jaar van vaststelling ervan een aanvang kan worden gemaakt (onder de voorwaarde natuurlijk dat er budget beschikbaar wordt gesteld door de gemeenteraad).

Het beschikbaar stellen van middelen gebeurt via het bestedingsplan voor investeringsbedragen boven de € 25.000,- of via de reserve onderhoud buitenkant als het gaat om bedragen kleiner dan € 25.000,-.

Ingediende aanvragen die niet op het programma komen (die niet aan de voorwaarden voldoen of waarop weigeringsgronden van toepassing zijn) komen op het zogenaamde overzicht.

Het concept onderwijshuisvestingsprogramma- en overzicht wordt na toetsing van de ingediende aanvragen door ons college vastgesteld. (In de afgelopen jaren was alleen sprake van het vaststellen van een programma aangezien alle ingediende aanvragen aan de voorwaarden voldeden).

Het concept programma en overzicht worden vervolgens besproken met vertegenwoordigers van alle schoolbesturen in een zogenaamd Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO).. Dat gebeurt voor 15 september. (ook hiervan is de laatste jaren in overleg met schoolbesturen vanaf gezien omdat er in het voortraject al volledige overeenstemming was bereikt).

Aan de hand van de uitkomsten van het overleg stelt ons college het programma- en overzicht vast. Formeel moet dat uiterlijk 31 december van het kalenderjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar; in de praktijk gebeurt dat meestal direct na het hiervoor genoemde overleg.

### **Uitvoering toegekende huisvestingsvoorzieningen**

Met de vaststelling van de begroting door de gemeenteraad begin november zijn ook de voor de uitvoering van de in het onderwijshuisvestingprogramma genoemde voorzieningen beschikbaar. Schoolbesturen krijgen op dat moment een besluit/beschikking waarin wordt aangegeven welke voorzieningen zijn goedgekeurd tot welke bedragen en dat met de uitvoering kan worden gestart in het jaar daarna.

Voor elke toegekende/uit te voeren maatregel wordt van een schoolbestuur gevraagd om 3 offertes te vragen. Schoolbesturen zijn opdrachtgever voor de te treffen maatregelen. Als gemeente vergoeden we de kosten aan de schoolbesturen. In de praktijk gebeurt het dat een schoolbestuur, in overleg, er voor kiest om vooruitlopend op de beschikbaarstelling van middelen door de raad een voorziening te treffen en voor te financieren. Dat gebeurt dan op eigen risico. Verrekening vindt dan plaats nadat de gemeentelijke begroting is vastgesteld (en de voor de betreffende voorziening noodzakelijke middelen beschikbaar zijn).

## **Toekomstige situatie**

Zoals het er nu naar uitziet ondergaat de onderwijshuisvesting voor het primair en speciaal onderwijs per 1 januari 2015 een wijziging in die zin dat de taken en de verantwoordelijkheden voor het buitenonderhoud en aanpassingen van de schoolgebouwen in combinatie met de daarbij behorende geldstroom worden overgeheveld van gemeentebesturen naar schoolbesturen.

Concreet betekent dit dat de schoolbesturen alleen nog voor voorzieningen als nieuwbouw en uitbreiding van gebouwen alsmede voor de 1<sup>e</sup> inrichting met onderwijsleerpakket en meubilair een beroep op de gemeente kunnen doen. Schoolbesturen worden zelf verantwoordelijk voor het totale onderhoud (binnen en buitenkant). Schoolbesturen ontvangen daarvoor vanaf genoemd tijdstip ook de middelen van het rijk.

Door de verantwoordelijkheid en de daarbij behorende financiële middelen in 1 hand te leggen kunnen schoolbesturen sneller beslissen waaraan en wanneer zij middelen willen besteden. De procedure zoals hiervoor beschreven vervalt en ook de administratieve last neemt zowel voor gemeentebesturen als schoolbesturen af. Afwegingen over investeringen en exploitatiekosten liggen op 1 plaats. De autonomie van schoolbesturen wordt vergroot. Schoolbesturen kunnen daardoor eenvoudiger een op de plaatselijke situatie afgestemde afweging maken en zijn daarvoor niet meer afhankelijk van de gemeente.

Zolang de wetswijziging nog niet is vastgesteld blijft de procedure lopen zoals die hiervoor onder huidige situatie is beschreven. Dit betekent dat schoolbesturen, zolang de wetswijziging nog niet is ingegaan, voor 1 februari 2014 aanvragen voor 2015 kunnen indienen. Wordt de wijziging dit jaar van kracht dan kunnen schoolbesturen alleen nog voor aanvragen voor nieuwbouw, uitbreiding en 1<sup>e</sup> inrichting bij de gemeente terecht. Gaat de wetswijziging door dan zal met het Integraal Huisvestingsplan (IHP) onderwijs alleen een rol gaan spelen als het gaat om nieuwe of te renoveren voorzieningen in de huisvesting.

Hiervoor is al opgemerkt dat de beoogde situatie voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs al een aantal jaren (vanaf 2005) van toepassing is op het voortgezet onderwijs. De ervaringen zijn positief.

## Financiën

Ingaande het jaar 2015 is er sprake van 2 correcties van het gemeentefonds.

Het gaat om:

- *Onderwijshuisvesting algemeen*

Jaarlijks ontvangen gemeenten als onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een bijdrage voor de kosten van de onderwijshuisvesting. De hoogte van de bijdrage wordt bepaald door het aantal leerlingen in het primair, (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs op de teldatum in het voorgaande jaar. De middelen zijn niet geoormerkt; gemeenten zijn niet verplicht dat geld ook daadwerkelijk aan onderwijshuisvesting te besteden. In de praktijk is gebleken dat dat ook niet het geval is. Van rijkswege is berekend dat gemeenten, landelijk gezien, de afgelopen jaren aanzienlijk minder voor onderwijshuisvesting uitgeven dan er via de algemene uitkering door het rijk is vergoed.

Dat heeft er toe geleid dat in het regeerakkoord is afgesproken om ingaande 2015 het gemeentefonds met een aanzienlijk bedrag te korten. Voor onze gemeente wordt de korting geraamd op een bedrag van rond de € 350.000,-. Dit bedrag dat neerkomt op ongeveer € 100,- per leerling wordt toegevoegd aan het budget van de schoolbesturen.

De exacte omvang van de korting is nog niet bekend omdat er een herijking van het gemeentefonds aan zit te komen. De verwachting is dat daarover uiterlijk bij de meicirculaire 2014 duidelijkheid kan worden geboden.

- *Overheveling buitenonderhoud primair en speciaal onderwijs*

De korting zoals hierboven beschreven staat los van de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen naar de schoolbesturen. Schoolbesturen worden daarmee verantwoordelijk voor het volledige onderhoud van hun gebouwen.

Hiermee is eveneens een fors bedrag gemoeid dat ook per 1 januari 2015 aan het gemeentefonds wordt onttrokken.

Met de overheveling van dit budget – voorlopig becijferd op ongeveer € 16,- per vierkante meter – komt de zorgplicht van gemeentebesturen voor het onderhoud van schoolgebouwen te vervallen. Voor een gemeente die jaarlijks op voldoende wijze aan zijn onderhoudsplicht heeft voldaan zou de maatregel in grote lijnen neutraal moeten uitpakken. omdat tegenover de korting (minder inkomsten) staat dat bepaalde activiteiten niet langer behoeven te worden bekostigd (minder uitgaven).

Voor gemeenten die de afgelopen jaren veel nieuwbouw hebben gepleegd (en daardoor de verwachting hadden de komende jaren weinig onderhoudskosten te hebben) kan de regeling ongunstig uitpakken. Omgekeerde situaties zullen zich ook voordoen. De uiteindelijke gevolgen van deze maatregel zijn nog niet bekend..

## **Schouw gebouwen**

Met name van de zijde van de stichting Openbaar Basis Onderwijs Midden-Drenthe is dit afgelopen jaar een aantal zaken aangekaart over het onderhoud van gebouwen en terreinen.

Met het oog op de nieuwe wet- en regelgeving per 2015 is in dat verband afgesproken om de gebouwen te schouwen en aan de hand daarvan ter plekke te kunnen vaststellen of er daadwerkelijk sprake is aandachtspunten bij de overdracht van de volledige verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de schoolgebouwen.

Met deze aanpak verwachten we allerlei discussies op papier te voorkomen. Uiteraard geldt het voorgaande ook voor de gebouwen van de Christelijke Onderwijsgroep Drenthe.

Niet onbelangrijk is het hier aan te geven dat de uitkomsten van de inspecties niet automatisch betekenen dat voor het oplossen daarvan een beroep op de gemeente kan worden gedaan.

Het wetsvoorstel dat de overgang naar de nieuwe situatie per 2015 regelt kent namelijk een overgangsregeling op grond waarvan ook rekening zal worden gehouden met de leeftijd van schoolgebouwen. Boven een bepaalde leeftijd komt aanvullende bekostiging beschikbaar. De randvoorwaarden hiervoor zijn nog niet bekend.