

---

# Onderhoud buitenkant schoolgebouwen primair onderwijs

---

*inventarisatie gemeentelijke uitgaven*

577012 - 005

**Rapport**

Cebeon, 27 juni 2012



---

# 1 Inleiding

## *aanleiding*

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)<sup>1</sup> heeft Cebeon de gemeentelijke lasten voor het onderhoud aan de buitenkant van de schoolgebouwen en gymnastieklokalen in het primair onderwijs geïnventariseerd. In algemene zin kan worden opgemerkt dat het gaat om onderhoudsactiviteiten danwel bepaalde aanpassingen aan schoolgebouwen en gymnastieklokalen in het basisonderwijs en het speciaal (basis en voortgezet) onderwijs.

## *samenvattend overzicht bevindingen*

Op basis van een vooraf overeengekomen checklist (afgestemd met de VNG, PO-raad en de ministeries van OCW en BZK) is bij een steekproef van gemeenten voor de jaren 2010 (rekeninggegevens) en 2011 (begrotingsgegevens) geïnventariseerd wat de omvang is van de feitelijke uitgaven aan het buitenonderhoud (inclusief bepaalde aanpassingen) aan schoolgebouwen en gymnastieklokalen in het primair onderwijs.

Op basis van deze gegevens is via extrapolatie een indicatief jaarlijks totaalbedrag aan uitgaven berekend van circa 150 miljoen euro (prijspeil 2011), waarvan circa 17 à 20 miljoen euro betrekking heeft op gymnastieklokalen. Als gevolg van de beperkte omvang van de steekproef dient rekening te worden gehouden met een bandbreedte rond deze uitkomsten in de orde van grootte van +/- 10%.

## *opzet rapportage*

Hoe deze bevindingen tot stand gekomen wordt in deze rapportage nader toegelicht.

Achtereenvolgens wordt in deze rapportage ingegaan op de volgende onderwerpen:

- wel en niet relevante onderdelen (hoofdstuk 2);
- de onderzoeksaanpak (hoofdstuk 3);
- uitkomsten inventarisatie (hoofdstuk 4);

---

1. In overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).



---

## 2 Wel en niet relevante onderdelen buitenonderhoud schoolgebouwen primair onderwijs

---

### 2.1 Inleiding

Voorafgaand aan de inventarisatie is in nauw overleg met betrokken partijen (OCW, VNG, PO-Raad) gekomen tot een afbakening voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen in het primair onderwijs met het oog op type onderhoudskosten, de binnen- en de buitenkant en andere financiële stromen.

Achtereenvolgens wordt een nadere toelichting gegeven op:

- de *wel* relevante onderdelen (paragraaf 2.2);
- de *niet* relevante onderdelen (paragraaf 2.3).

---

### 2.2 Wel relevante onderdelen

In de toelichting op de wel relevante onderdelen voor dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen:  
A. checklist van relevante onderhoudsactiviteiten en aanpassingen;  
B. nadere toelichting op situaties van algehele aanpassing/renovatie oude schoolgebouwen.

---

#### 2.2.1 Checklist onderhoudsactiviteiten en aanpassingen

In overleg met de opdrachtgever, de VNG en de PO-raad is besloten om de volgende onderhoudsactiviteiten en aanpassingen voor dit onderzoek naar de gemeentelijke uitgaven aan het onderhoud 'buitenkant' schoolgebouwen primair onderwijs als relevant te beschouwen:

##### *onderhoudsactiviteiten (ook gymnastieklokalen)*

- vervangen dakbedekking, hemelwaterafvoer, dakrand, daklichten;
- vervangen buitenberging c.q. dak buitenberging;
- vervangen rijwielstalling c.q. rijwielstaanders;
- vervangen brandtrap;
- vervangen erfscheiding;
- vervangen/herstellen riolering/bestrating schoolplein;
- vervangen binnenkozijnen en -deuren inclusief hang- en sluitwerk;
- vervangen buitenkozijnen en -deuren inclusief hang- en sluitwerk;
- vervangen radiatoren, convectoren, leidingen voor centrale verwarming;
- vervangen dakpannen inclusief houtwerk, dakrand en goten;
- vervangen boeiboorden.

##### *aanpassingen (ook gymnastieklokalen)*

- het maken van voldoende wasgelegenheid waar deze bij de gymnastiekruimte ontbreekt en dit belemmerend werkt op het effectief gebruik, dan wel de mogelijkheden tot medegebruik van de gymnastiekruimte;

- het maken van voldoende kleedgelegenheden waar deze bij de gymnastiekruimte ontbreekt en dit belemmerend werkt op het effectief gebruik, dan wel de mogelijkheden tot medegebruik, van de gymnastiekruimte;
- wijzigingen bij ingebruikneming van een gebouw indien het gebouw anders niet geschikt is voor het primair onderwijs gelet op de eisen gesteld in bijlage III, delen A en D (criteria voor oppervlakte en indeling) van de verordening;
- voorzieningen voor eisen voortkomend uit wet- en regelgeving;
- vervangen van oliegestookte verwarmingsinstallaties;
- aanpassingen als gevolg van onderwijskundige vernieuwingen (voorzover deze voorziening nog was opgenomen in de gemeentelijke verordening);
- andere vormen van bouwkundige aanpassingen aan schoolgebouwen, die op grond van lokaal maatwerk (in aanvulling op en/of afwijking van de VNG modelverordening) in de gemeentelijke verordening als huisvestingsvoorziening zijn gedefinieerd.

#### *bijzondere situaties*

Voorzover er sprake is van bekostiging vanuit de eenmalige subsidie van OCW voor regeling verbetering binnenklimaat huisvesting in primair onderwijs<sup>2</sup> uit 2009 behoren deze lasten niet tot dit onderzoek. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke middelen die als de door deze regeling vereiste cofinanciering zijn uitgegeven.

---

## 2.2.2 Algehele aanpassing/renovatie oude schoolgebouwen

### *algemeen*

Naast de hierboven opgenomen checklist aan onderhoudsactiviteiten en aanpassingen zijn er ook gemeentelijke uitgaven relevant in het kader van algehele aanpassing/renovatie van oude schoolgebouwen. Hiervoor dient altijd een juridische basis in een eigen gemeentelijke verordening te zijn.

Er is sprake van renovatie (ter onderscheiding van reguliere onderhoudsactiviteiten) wanneer er sprake is van 2 of meer van de volgende elementen: levensduurverlengend, energiebeperkend, duurzaamheid, binnenklimaat verbeterend en betere functionaliteit.

### *toelichting relevante activiteiten*

In geval van algehele aanpassing cq. ingrijpend onderhoud aan gebouwen, die zodanig waren verouderd dat ze vanwege bouwkundige en onderwijskundige oogmerken moesten worden aangepast qua opzet/indeling, gaat het om de uitgaven aan onderhouds- en/of renovatiewerkzaamheden waarvoor de technische noodzaak kon worden aangetoond.

Het gaat dan bijvoorbeeld om uitgaven ten behoeve van het aanbrengen van ontbrekende voorzieningen (toiletten, kleedkamers gymnastieklokalen e.d.), een nieuwe indeling van het gebouw waardoor wanden, toiletgroepen en aanverwante zaken (bijvoorbeeld (deur-) kozijnen, leidingen (water, riool, verwarming) moeten worden verplaatst/vervangen. Door de algehele aanpassing kan het schoolgebouw dan weer voor lange tijd geschikt gemaakt worden voor het onderwijs.

### *bijzondere situaties*

Indien bovenstaande werkzaamheden onderdeel uitmaken van een voorziening 'uitbreiding van een bestaand gebouw' zijn alleen de kosten van aanpassing/renovatie meegenomen en niet de kosten van de enkele uitbreiding (capaciteitsvergroting).

---

2. Regeling met betrekking op verbetering van: Isolatie en CV-installatie, Luchtbehandeling en zonwering en verlichting.

Voorzover er sprake is van bekostiging vanuit de eenmalige subsidie van OCW voor regeling verbetering binnenklimaat huisvesting in primair onderwijs<sup>3</sup> uit 2009 is afgesproken dat deze lasten niet bij dit onderzoek behoren. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke middelen die als de door deze regeling vereiste cofinanciering zijn uitgegeven.

---

## 2.3 Niet relevante onderdelen

Niet relevant voor dit onderzoek zijn de gemeentelijke uitgaven aan alle overige huisvestingsvoorzieningen, genoemd in de gemeentelijke verordening.

Het betreft de volgende voorzieningen in de onderwijshuisvesting:

- A. voor blijvend onderscheidenlijk voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:
  - 1. nieuwbouw, een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan, verplaatsing van een bestaand gebouw of van een gedeelte daarvan, terreinen, alsmede eerste aanschaf van leer- en hulpmiddelen en meubilair,
  - 2. uitbreiding van de onder 1 bedoelde voorzieningen, en
  - 3. medegebruik van een ruimte die geschikt is voor het onderwijs;
- B. herstel van constructiefouten aan het gebouw of het terrein;
- C. herstel en vervanging in verband met schade aan gebouw, leer- en hulpmiddelen en meubilair in geval van bijzondere omstandigheden.

---

3. Regeling met betrekking op verbetering van: Isolatie en CV-installatie, Luchtbehandeling en zonwering en verlichting.





---

## 3 Onderzoeksplan

---

### 3.1 Inleiding

Ter toelichting op het onderzoek en gehanteerde werkwijze wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- algemene vertrekpunten (paragraaf 3.2);
- steekproef (paragraaf 3.3);
- verwerking gegevens (paragraaf 3.4);
- extrapolatie (paragraaf 3.5).

In de volgende paragrafen worden deze stappen nader toegelicht.

---

### 3.2 Algemene vertrekpunten

In de eerste, voorbereidende stap heeft er nadere afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgever over de onderzoeksvraag, de daarbij te hanteren vertrekpunten en de voorgestelde onderzoeksplan.

Ter voorbereiding hierop zijn de belangrijkste algemene vertrekpunten geformuleerd:

- in het onderzoek zijn de gemeentelijke netto lasten betrokken aan het onderhoud voor de buitenkant van schoolgebouwen en gymnastieklokalen in het primaire onderwijs: basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs (conform de definities in hoofdstuk 2);
- de inventarisatie wordt uitgevoerd op basis van rekeningcijfers 2010 en begrotingcijfers 2011. De begrotingcijfers 2011 zijn inclusief begrotingswijzigingen;
- in overleg met de opdrachtgever, VNG en de PO-Raad is afgesproken om onder het begrip onderhoud buitenkant schoolgebouwen zowel de netto uitgaven aan onderhoudsactiviteiten, aanpassingen als algehele aanpassing/renovatie van oude schoolgebouwen mee te nemen (conform de definities in hoofdstuk 2);
- de uitgaven aan gymnastieklokalen zijn zoveel mogelijk afzonderlijk inzichtelijk gemaakt;
- het onderzoek voorziet in een indicatief beeld van de omvang van de structurele lasten voor heel Nederland ten behoeve van nadere oordeels- en besluitvorming. Het verkrijgen van een totaalbeeld voor heel Nederland impliceert een onderzoek met een mix van gemeenten van verschillende typen, waarin verschillende situaties die kunnen voorkomen in het primair onderwijs worden meegenomen (zie paragraaf 3.3).

---

### 3.3 Steekproef

#### *samenstelling steekproef*

Er is een ruime steekproef getrokken (rekening houdend met enige non-respons), gespreid over een aantal relevante kenmerken zodat de representativiteit geborgd is om een indicatief beeld te kunnen vormen. Bij de steekproef is met name gelet op de volgende kenmerken:

- spreiding naar inwonertal;
- wel of niet aanwezigheid van speciaal onderwijs.

Daarnaast is er in de steekproef ook sprake van een diversiteit van gemeenten naar de mate van stedelijkheid/meerkernigheid en meer vergrijsde / jongere (snelle) groeigemeenten.

#### *benadering steekproefgemeenten*

De steekproefgemeenten zijn benaderd met het verzoek mee te doen aan het onderzoek.

Er zijn gedetailleerde gegevensbestanden met betrekking tot de rekening 2010 en begroting 2011 opgevraagd. Het betreft daarbij met name de gegevens over het taakgebied onderwijs(huisvesting) (hoofd functie 4). Omdat de ervaring leert dat gemeenten ook op andere functies relevante lasten en baten kunnen boeken, is gevraagd om de hele rekening/begroting op te sturen, zodat is bekeken of ook op andere posten relevante baten en lasten voorkomen, bijvoorbeeld op functies als 980 (reserveringen) of 530 (sportaccommodaties). Vervolgens zijn de relevante posten teruggekoppeld aan gemeenten met het verzoek aan te geven welk deel hiervan betrekking heeft op onderhoud buitenkant schoolgebouwen en/of gymnastieklokalen volgens de definities in hoofdstuk 2.

#### *help-desk*

Voor het onderzoek is een help-desk opgezet waar respondenten telefonisch en of per email vragen hebben gesteld.

---

## 3.4 Verwerking gegevens

#### *controle, verwerken en aanvullen basisgegevens*

De ontvangen (grootboek)gegevens zijn in eerste instantie door de onderzoekers zelf gecodeerd. Deze gegevens zijn vervolgens per gemeente teruggekoppeld om te komen tot een complete inventarisatie van de gewenste informatie voor de rekeningen 2010 en begroting 2011.

Dit betekent dat contactpersonen niet onnodig zijn lastig gevallen over informatie die op zich goed herkenbaar in de rekening/begrotingen is opgenomen, maar dat door vraagstelling 'op maat' per gemeente er wel een complete inventarisatie wordt gerealiseerd.

#### *analyse en aanvullende vragen*

De verkregen respons is nader geanalyseerd en tussen gemeenten vergeleken. Bij opvallende afwijkingen (bijvoorbeeld heel hoge/lage bedragen t.o.v. vergelijkbare gemeenten) zijn er aanvullende vragen gesteld aan de contactpersonen om de achtergronden hiervan te achterhalen (waaronder incidentele factoren). Deze vragen hebben onder andere betrekking op:

- de aansluiting van de typen onderhoudsuitgaven op de gehanteerde definities. Zo zijn relevante apparaatslasten alleen meegenomen indien deze direct zijn verbonden aan onderhoudswerkzaamheden<sup>4</sup>;
- het onderscheid in kostensoorten naar uitgaven die betrekking hebben op het boekingsjaar of op voorgaande jaren (kapitaallasten) of toekomstige jaren (voorzieningen). Ingeval dat onderhoudsuitgaven of aanpassingen/renovaties worden gefinancierd uit een voorziening/reserve of in kapitaallasten zijn opgenomen, is specifiek gevraagd om de feitelijk (begrote) uitgaven op te geven in de onderzoeksjaren;
- onderhoudsuitgaven die uit voorzieningen worden gedekt en niet in de exploitatie zijn opgenomen;
- het onderscheiden van onderhoudsuitgaven die betrekking hebben op schoolgebouwen en op gymnastieklokalen;

---

4. overheadkosten voor beheer en ondersteuning vallen hier dus buiten.

- verschillen tussen het niveau van de onderhoudsuitgaven in 2010 en 2011.

---

### 3.5 Extrapolatie naar totaalbedrag

De verkregen uitkomsten zijn geëxtrapoleerd naar een indicatief totaalbedrag voor heel Nederland. De extrapolatie heeft plaatsgevonden via de verhouding van het aantal leerlingen van basisonderwijs en speciaal onderwijs in de steekproef naar heel Nederland voor de twee volgende indelingen van gemeenten:

- inwonergroottegroepen;
- wel of niet aanwezigheid speciaal onderwijs.

De extrapolatie is als volgt vormgegeven: de uitgavengegevens van de steekproefgemeenten zijn eerst per jaar opgehoogd naar de randtotalen van alle gemeenten per inwonergroottegroep. De gegevens over het jaar 2010 zijn daarbij bovendien bijgesteld met het indexcijfer voor de prijsontwikkelingen tussen 2010 en 2011 om ze op het prijspeil 2011 te brengen. Vervolgens zijn de gegevens van 2010 en 2011 per groottegroep samengenomen en is hiervan het gemiddelde per jaar berekend.



---

## 4 Uitkomsten inventarisatie

---

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste onderzoeksresultaten gepresenteerd.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- de respons (paragraaf 4.2);
- de totale onderhoudsuitgaven van de buitenkant schoolgebouwen en gymnastieklokalen (paragraaf 4.3);
- de onderhoudsuitgaven van de buitenkant gymnastieklokalen (paragraaf 4.4).

---

### 4.2 Respons

In onderstaande tabel is de omvang van de bruikbare respons weergegeven.

Tabel 4.1. Respons naar inwonergroottesgroepen en aanwezigheid speciaal onderwijs.

<i>structuurkenmerken</i>	<i>bruikbare respons</i>
<i>0 – 20.000 inw.</i>	8
<i>20.000 – 50.000 inw.</i>	18
<i>50.000 – 100.000 inw.</i>	9
<i>&gt;100.000 inw.</i>	8
<b>TOTAAL</b>	43
<i>gemeenten zonder speciaal onderwijs</i>	11
<i>gemeenten met speciaal onderwijs</i>	32

Uit deze tabel blijkt dat 43 gemeenten een bruikbare respons hebben toegestuurd. De respons is voldoende verdeeld over de inwonergroottesgroepen en de aanwezigheid van speciaal onderwijs.

---

### 4.3 Totale onderhoudsuitgaven buitenkant schoolgebouwen en gymnastieklokalen

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten opgenomen van de totaal geïnventariseerde onderhoudsuitgaven aan schoolgebouwen en gymnastieklokalen weergegeven naar inwonergroottesgroepen en de aanwezigheid van speciaal onderwijs. De gegevens betreffen telkens een tweejaarsgemiddelde (2010 en 2011)<sup>5</sup>.

---

5. De gegevens van 2010 zijn naar het jaar 2011 geïndexeerd met behulp van de nominale compensatie op basis van de junicirculaire 2012 van het gemeentefonds (1,4%).

Tabel 4.2. Totale gemiddelde onderhoudsuitgaven schoolgebouwen en gymnastieklokalen in euro's per inwoner en geëxtrapoleerd naar heel Nederland in mln. euro's (prijspeil 2011)

<i>inwonergroottesgroepen</i>	<i>euro's per inwoner</i>	<i>absoluut in mln. euro's</i>
<i>0 – 20.000 inw.</i>	7	15
<i>20.000 – 50.000 inw.</i>	9	51
<i>50.000 – 100.000 inw.</i>	11	34
<i>&gt;100.000 inw.</i>	10	52
<i>gemeenten zonder speciaal onderwijs</i>	6	22
<i>gemeenten met speciaal onderwijs</i>	10	128

Naar aanleiding van bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- gemeenten met een kleiner inwonertal (tot 50.000 inwoners) hebben gemiddeld per inwoner lagere onderhoudsuitgaven aan de buitenkant van schoolgebouwen en gymnastieklokalen dan gemeenten met een groter inwonertal. Dit hangt mede samen met het feit dat er in de kleinste gemeenten minder vaak scholen in het speciaal onderwijs aanwezig zijn;
- gemeenten met speciaal onderwijs hebben hogere onderhoudsuitgaven dan gemeenten zonder speciaal onderwijs. Dit is ook logisch, aangezien gemeenten met speciaal onderwijs extra scholen hebben naast de overige scholen in het basisonderwijs. Deze scholen vervullen ook een functie voor de omliggende gemeenten, waardoor er per inwoner van de vestigingsgemeente meer uitgaven zijn;
- *tussen individuele gemeenten treedt een behoorlijke mate van spreiding op, ook tussen de jaren. Dit hangt samen met het incidentele karakter van onderhoudsuitgaven in bepaalde piekjaren. Daarom is ook gekozen voor een meerjarig gemiddelde.totaalbedrag Nederland*

De totale onderhoudsuitgaven aan de buitenkant van schoolgebouwen en gymnastieklokalen kunnen op basis van de steekproef worden geïndiceerd op een bedrag in de orde van grootte van circa 150 mln. euro (prijspeil 2011). Als gevolg van de beperkte omvang van de steekproef dient rekening te worden gehouden met een bandbreedte rond deze uitkomsten in de orde van grootte van +/- 10%.

#### 4.4 Onderhoudsuitgaven buitenkant gymnastieklokalen

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten opgenomen van de geïnventariseerde onderhoudsuitgaven aan gymnastieklokalen weergegeven naar inwonergroottesgroepen en de aanwezigheid van speciaal onderwijs. De gegevens betreffen telkens een tweajaarsgemiddelde (2010 en 2011)<sup>6</sup>. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat deze uitgaven reeds onderdeel uitmaken van het landelijke bedrag in de vorige paragraaf. Het gaat hier om een indicatie van het aandeel van uitgaven aan gymnastieklokalen binnen dat totale bedrag.

Tabel 4.3. Totale gemiddelde onderhoudsuitgaven gymnastieklokalen in euro's per inwoner en geëxtrapoleerd naar heel Nederland in mln. euro's (prijspeil 2011)

<i>inwonergroottesgroepen</i>	<i>euro's per inwoner</i>	<i>absoluut in mln. euro's</i>
<i>0 – 20.000 inw.</i>	2	4
<i>20.000 – 50.000 inw.</i>	2	12

6. De gegevens van 2010 zijn naar het jaar 2011 geïndexeerd met behulp van de nominale compensatie op basis van de junicirculaire 2012 van het gemeentefonds (1,4%).

<i>inwonergroottegroepen</i>	<i>euro's per inwoner</i>	<i>absoluut in mln. euro's</i>
<i>&gt;50.000 inw.</i>	1	4
<i>gemeenten zonder speciaal onderwijs</i>	2	5
<i>gemeenten met speciaal onderwijs</i>	1	12

Naar aanleiding van bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- het aantal bruikbare waarnemingen ligt lager dan voor de totale onderhoudsuitgaven voor schoolgebouwen en gymnastieklokalen gezamenlijk. Daarom zijn de uitkomsten in ruimere inwonergroottegroepen gepresenteerd;
- gemeenten met een kleiner inwonertal (minder dan 50.000 inwoners) hebben gemiddeld per inwoner hogere onderhoudsuitgaven aan de buitenkant van gymnastieklokalen dan gemeenten met een groter inwonertal;
- tussen individuele gemeenten treedt een behoorlijke mate van spreiding op, ook tussen de jaren. Dit hangt samen met het incidentele karakter van onderhoudsuitgaven in bepaalde piekjaren. Daarom is ook gekozen voor een meerjarig gemiddelde.

De totale onderhoudsuitgaven aan de buitenkant van gymnastieklokalen kunnen op basis van de steekproef worden geïndiceerd op een bedrag in de orde van grootte van circa 17 à 20 mln. euro (prijspeil 2011).