www.hevo.nl

Rapport bevindingen doelmatigheid beleid onderwijshuisvesting

Doelmatigheidsonderzoek Onderwijshuisvesting Barneveld

Opdrachtgever	**Gemeente Barneveld**
Datum	27 augustus 2024
Referentie	1740501-0009.1.0

Niets uit deze uitgave mag zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van HEVO B.V. worden gekopieerd, noch aan derden ter inzage worden gegeven.

Statenlaan 8
Burg. Roelenweg 40
5223 LA 's-Hertogenbosch
8021 EW Zwolle
T 073 - 6 409 409
T 038 - 4 258 101
info@hevo.nl
ISO 9001-gecertificeerd
KvK Brabant 16029774
BTW 0011.60.461.B01

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**	**3**
1.1.	Opdracht	3
1.2.	Aanpak	3
1.3.	Opbouw rapportage	3
2.	**Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs**	**4**
2.1.	Plaats van de Verordening in het stelsel	4
2.2.	Modelverordening VNG	4
2.3.	Lokale invulling bepalingen	4
2.4.	Algemeen beeld Verordening	6
3.	**Beleidskaders en Programma**	**7**
3.1.	Kaderstellende notitie(s) Masterplan	7
3.1.1.	Rol van de beleidskaders in relatie tot Verordening	7
3.1.2.	Bevindingen beleidskaders	7
3.2.	Programma en overzicht	8
3.2.1.	Koppeling met Kaderstellende notitie en Masterplan	8
3.2.2.	Ontwikkeling van wet- en regelgeving leidt tot IHP	8
3.2.3.	Bevindingen Programma en Overzicht	8
4.	**Bekostiging**	**10**
4.1.	Middelen en ruimte	10
4.1.1.	Kapitaallasten	10
4.1.2.	Algemene Uitkering Gemeentefonds	10
4.1.3.	Bevindingen	11
4.2.	Casuïstiek Barneveld	11
4.2.1.	Verplaatsing Julianaschool	12
4.2.2.	Uitbreiding Julianaschool	12
4.2.3.	Uitbreiding De Meerwaarde	13
4.2.4.	Nieuwbouw Veller	13
4.2.5.	Algemene bevindingen uit casuïstiek	14
5.	**Samenvatting en aanbevelingen**	**15**
5.1.	Samenvatting en bevindingen	15
5.1.1.	Algemene conclusie	16
5.2.	Aanbevelingen	16

1. Inleiding

1.1. Opdracht

Gemeenten hebben in Nederland de in de wet (Wpo, Wvo en Wec) verankerde zorgplicht in het voorzien in adequate huisvesting voor onderwijsvoorzieningen voor het primair-, speciaal- en voortgezet onderwijs. Om deze taak uit te kunnen voeren, wordt een deel van de middelen uit de Algemene Uitkering Gemeentefonds (AUGF) die de gemeente ontvangt, gebaseerd op het aantal in de gemeente wonende leerlingen voor het PO en het aantal leerlingen dat in de gemeente aan het VO onderwijs volgt.

De gemeente Barneveld heeft behoefte aan een objectieve uitspraak over de doelmatigheid van het door haar gevoerde beleid op het gebied van onderwijshuisvesting. Onderdeel daarvan is het geven van mogelijke aanbevelingen die het gevoerde beleid kunnen verbeteren of versterken en die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van toekomstige beleidsdoelen op het gebied van onderwijshuisvesting.

1.2. Aanpak

De aanpak van dit doelmatigheidsonderzoek is gericht op de beleidsprocessen binnen de gemeente Barneveld. Passend bij de volgorde en rangorde van beleidssturing, is daarbij eerst de vigerende verordening beschouwd; daarna de kadernotities en het programma. Tot slot is er op basis van bureaustudie casuïstiek beoordeeld. Daarbij zijn huisvestingsvoorzieningen beschouwd ten opzichte van de kaders en is vastgesteld of het formele traject binnen de gemeente vanaf besluitvorming tot eindafrekening volgbaar is en passend bij het gevoerde beleid.

Daar waar bevindingen gebaseerd zijn op brondocumenten, worden deze in het rapport benoemd. Daarnaast zijn er een klein aantal overlegmomenten geweest tijdens de uitvoering van dit doelmatigheidsonderzoek, gericht op het goede begrip van de ontvangen stukken en het toelichten van (voorlopige) bevindingen vooruitlopend op de vaststelling van dit rapport.

1.3. Opbouw rapportage

Achtereenvolgens worden in deze rapportage behandeld:

- Hoofdstuk 2: Lokale Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs;
- Hoofdstuk 3: Geformuleerde beleidskaders en het huisvestingsprogramma van de gemeente Barneveld;
- Hoofdstuk 4: Het middelenbeslag op het gebied van onderwijshuisvesting in relatie tot de algemene uitkering gemeentefonds en de resultaten uit de deskstudie casuïstiek.
- Het rapport sluit af met hoofdstuk 5, waarin de samenvatting is weergegeven alsmede een aantal aanbevelingen, passend bij de verschillende bevindingen die voortkomen uit dit doelmatigheidsonderzoek.

2. Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

2.1. Plaats van de Verordening in het stelsel

Deel van de invulling van de zorgplicht van gemeenten voor voorzieningen in de huisvesting voor het funderend onderwijs, bestaat uit de verplichting tot het – na overleg met de betrokken schoolbesturen – vaststellen van een gemeentelijke verordening voor de voorzieningen huisvesting onderwijs, ook wel kortweg de VVHO genoemd. De door de gemeenteraad vastgestelde VVHO is daarbij het regelend kader, waarbij op lokaal niveau is vastgelegd op welke wijze voorzieningen kunnen worden aangevraagd, aan welke kaderstelling deze dienen te voldoen en op welke wijze voorzieningen worden toegekend c.q. beschikt.

Er is beleidsvrijheid ten aanzien van de vormgeving van de VVHO op lokaal niveau. Uiteraard dient de VVHO (en de vaststelling daarvan) ten minste te voldoen aan de kaders vanuit de wetgeving, in dit geval de Wpo, Wvo en de Wec. Gegeven de omvang van deze taak – zeker ook vanuit financieel perspectief – en de relatieve complexiteit van een zorgvuldige inrichting van de uitvoering van de zorgplicht, kunnen gemeenten gebruik maken van een Modelverordening, die als dienst door de VNG aan haar leden ter beschikking wordt gesteld.

2.2. Modelverordening VNG

Vanaf de decentralisatie naar gemeenten van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting in 1997, publiceert de VNG haar Modelverordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. Deze Modelverordening kent een ‘romptekst’ waarin de formele regelingen en procedures zijn geformuleerd, waarbij er in de verschillende bijlagen bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van de beoordeling van aanvragen, ruimtenormering, financiële normering en criteria ter bepaling van prioriteit. De ‘romptekst’ en de bijlagen worden met enige frequentie herzien. De laatste herziening stamt uit 2020. De financiële normering wordt jaarlijks bijgesteld, op grond van een indexeringsregeling.

2.3. Lokale invulling bepalingen

De gemeente Barneveld heeft, zoals de wet dat van haar vraagt, haar VVHO vastgesteld. Zij is daarbij uitgegaan van de Modelverordening van een eerdere versie (versie 2015). Door gebruik te maken van de Modelverordening als format, is er sprake van een duidelijk herkenbaar regelend geheel, waarbij de procedures eenduidig en effectief zijn geformuleerd.

Op een klein aantal onderdelen wijkt de lokale verordening af van de Modelverordening. Dit is uiteraard toegestaan; vraag is of elke lokaal geformuleerde afwijking het beleid meer- of minder doelmatig maakt. Hieronder geven een weergave van de meest relevante lokaal opgenomen wijzigingen op de Modelverordening.

- De gemeente Barneveld heeft het niveau van het voorbereidingskrediet geplaatst op 2,5%. Dit is opvallend laag. Algemeen wordt in de Modelverordening het advies meegegeven om dit percentage te plaatsen tussen 5% en 8% van de totale normbekostiging. Het laag plaatsen van het voorbereidingskrediet leidt niet tot lagere totaalkosten; zij zijn immers deel van de normbekostiging. Verwacht wordt dat een dergelijk laag niveau in de praktijk zal leiden tot voorfinanciering of bijstelling.
- Bij de toekenning van speellokalen kiest Barneveld ervoor om dit niet te formuleren als onderdeel van het algemene ruimtekader, maar specifiek met koppeling naar het aantal leerlingen per locatie onder de leeftijd van 6 jaar. Dit stamt uit een eerdere (oudere) regeling ten aanzien van speellokalen. Deze regeling wordt in het algemeen als passend ervaren ten aanzien van deze functionaliteit in het primair onderwijs.
- In bijlage III van de verordening kent de gemeente Barneveld een kleinere ruimtenorm toe per leerling in het PO ten opzichte van de Modelverordening. Dit kent een verband met de specifieke toewijzing van speellokalen, zoals hiervoor genoemd. De combinatie van de regeling omtrent de speellokalen en de huidige toegepaste ruimtenorm, leidt tot een hanteerbaar en redelijk ruimtekader. Het is inmiddels staande praktijk dat deze specifieke splitsing en toekenning van speelzalen niet meer plaatsvindt en inmiddels onderdeel is geworden van een ruimere (standaard) ruimtenorm, waarbij de keuze voor de inzet van dit metrage aan de bouwheer (vaak het schoolbestuur) is.
- Bijlage III omvat de inmiddels wat verouderde regeling inzake de toekenning van metrage voor het Speciaal Onderwijs. Daarin wordt verwezen naar brondata, die inmiddels niet meer beschikbaar wordt gesteld door DUO (Dient Uitvoering Onderwijs). Het is raadzaam om bij een update van de lokale verordening weer aan te sluiten op de meest recente modelverordening.
- Bijlage III omvat eveneens de ruimtenormering voor het Voortgezet Onderwijs. Rekenmethode is nog gebaseerd op de voorlaatste Modelverordening. Deze is overigens nog wel toepasbaar. Wat opvalt is de lager gestelde ruimtenormering per leerling in het reguliere VO ten opzichte van de Modelverordening. Vaste voeten zijn wel gelijk aan de Modelverordening.
- Ten aanzien van buitenruimte, is de lokale verordening ruimer geformuleerd ten opzichte van de Modelverordening. Deze kent een plafond voor buitenruimte, de verordening in Barneveld kent deze niet.
- Daarnaast herkennen we dat de lokale VVHO ook regelingen kent, die ontstaan zijn uit lokale ervaringen en afstemming tussen partijen. Zo is er de regeling ten aanzien van het aanleggen van (extra) parkeerplaatsen en maatwerkoplossingen bij behoefte aan uitbreiding van schoolgebouwen. Deze zijn passend voor de lokale situatie en zijn daarmee een positief voorbeeld van de beleidsvrijheid die er is rondom het vormgeven van de lokale verordening.

2.4. Algemeen beeld Verordening

De lokale VVHO van de gemeente Barneveld is een grotendeels op een eerdere Modelverordening VNG gebaseerd regelgevend kader. Het is daarmee herkenbaar en effectief. De verordening is op een beperkt aantal onderdelen lokaal ingevuld. Soms is dit effectief en passend (zoals parkeren, uitbreidingen); soms is het niet duidelijk hoe de wijziging bijdraagt aan een beter regelend stelsel, zoals bij de relatief lage plaatsing van het voorbereidingskrediet en de lagere ruimtenorm in het VO.

Per augustus 2025 worden aanpassingen in de wet (Wpo, Wvo, Wec) verwacht ten aanzien van onderwijshuisvesting, die ook zullen leiden tot een herziene Modelverordening van de VNG. Het is het advies om te zijner tijd te komen tot het vaststellen van een eveneens herziene verordening in Barneveld in 2025 of 2026.

3. Beleidskaders en Programma

3.1. Kaderstellende notitie(s) Masterplan

De gemeente Barneveld kent “Kaderstellende Notities”, waarmee zij haar Raad betrekt en vraagt om in te stemmen met de daarin gestelde kaders, als basis voor het masterplan.

3.1.1. Rol van de beleidskaders in relatie tot Verordening

De Kaderstellende Notities (Kaderstellende Notitie Masterplan 2017-2032 en Kaderstellende Notitie Masterplan 2022-2037), zijn een aanvulling op het regelende kader van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, en maakt daarmee de kaders en vervolgens haar besluitvorming rondom onderwijshuisvesting meer beleidsrijk. Via deze notities worden de belanghebbenden en de Raad geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting op landelijk niveau (decentralisatie onderhoud, bouwbesluit, indexeringen, duurzaamheid, IKC) en wordt daarvan de praktische vertaling gegeven in lokale kaderstelling. Daarnaast wordt een beeld gegeven van de procedure tot het vaststellen van het masterplan.

3.1.2. Bevindingen beleidskaders

Door het formuleren van de kaderstellende notities, worden de belanghebbenden, waaronder de Raad, op een laagdrempelige manier meegenomen in de landelijke ontwikkelingen en de praktische kaderstelling voor het uitvoeren van het beleid op onderwijshuisvesting.

Wat de kaderstellende notities sterker zou maken, is het toevoegen van een analyse op het gebied van de demografische ontwikkeling per locatie en wijk. Ook een overzicht van de kwaliteit van de huidige gebouwen (bijvoorbeeld middels een conditiemeting of gelijkwaardig), is wenselijk. Dit mede ingegeven door het feit dat demografische ontwikkeling en staat van de gebouwen, in de uitvoering van het beleid de meest belangrijke drijfveren zijn in de toekenning van voorzieningen.

Waardering kan uitgesproken worden voor het beleidsuitgangspunt inzake kindcentra, waarbij bij groei het betreffende kindcentrum niet onmiddellijk geconfronteerd wordt met vordering van metrage. Hierdoor draagt het beleid bij aan de continuïteit van onder meer kinderopvang in Barneveld. Ook de regeling inzake de financiële bijdrage van de scholen in de dekking van de voorziening, is effectief. Buitengewoon eenvoudig vormgegeven, en daarmee helder en goed toepasbaar. Daarbij past het niveau van schoolbestuurlijke bijdrage bij de mogelijkheden (beperkingen) die de wet daartoe stelt.

3.2. Programma en overzicht

Jaarlijks stelt de gemeente Barneveld, in lijn met de wettelijke verplichting daartoe, haar Programma en Overzicht vast. In het kader van het doelmatigheidsonderzoek hebben we het Programma en Overzicht voor het jaar 2023 beschouwd, als belangrijk onderdeel van de uitvoering van het beleid op onderwijshuisvesting.

3.2.1. Koppeling met Kaderstellende notitie en Masterplan

Het Programma en Overzicht zijn – ook expliciet in de formulering daarvan – gekoppeld aan de Kaderstellende notitie. Er wordt weliswaar melding gemaakt van het masterplan, maar dat is als kader nu niet aanwezig; in die zin worden de kaders direct op het jaarprogramma geplaatst. Dit is overigens nu nog passend bij het wettelijk kader.

Het Programma en Overzicht geeft helder de laatste ontwikkelingen weer, zowel op landelijk niveau (ventilatie, vluchtelingenbeleid, etc.) als op lokaal niveau (groei), en is daarmee ook weer een aanvullend kader.

3.2.2. Ontwikkeling van wet- en regelgeving leidt tot IHP

Wanneer Kaderstellende notities worden verrijkt met demografische analyses en gebouwbeoordeling, dan vormen deze tezamen met het Programma een geheel dat past bij de wijze waarop het IHP is voorzien in de aanstaande wetswijziging per augustus 2025.

Met genoemde wetswijziging wordt het vaststellen van een IHP (Integraal Huisvestingsplan) voor het onderwijs, een gemeentelijke verplichting. Het IHP zal daarbij het investeringsschema laten zien voor de eerstkomende 4 jaar, met een doorkijk voor het 5^{e} tot het 16^{e} jaar na vaststelling. Dat betekent ook dat dan aan de Raad eens per 4 jaar het totaal aan benodigde middelen wordt voorgelegd ter besluitvorming (overigens met mogelijkheid tot jaarlijkse aanpassing/aanvulling).

Het is het advies om – op basis van het geheel van beleid wat er al is – te komen tot een IHP voor de gemeente Barneveld. Op deze wijze wordt er aangesloten op de komende wetswijziging en worden gemeente en schoolbesturen in staat gesteld om te komen tot een meerjarig plan. Dit draagt naar verwachting bij aan sturing en nog betere beheersing op de investeringen in onderwijshuisvesting. Gemiddelde doorlooptijd van het vormen van een IHP bedraagt bij gemeenten van ongeveer dezelfde omvang tussen de 6 en 12 maanden.

3.2.3. Bevindingen Programma en Overzicht

Het Programma en Overzicht van de gemeente Barneveld voor het jaar 2023 bestaat uit een helder geheel aan inleiding, kaders en een gestructureerd overzicht van de toegekende voorzieningen. Bij de beoogde beschikkingen zijn de metrages, stichtingskosten en dekkingsbijdragen van school en gemeente helder weergegeven. Het geheel wordt beknopt per toegekende voorziening toegelicht. De kaderstelling uit de lokale verordening en de kaderstellende notities wordt herkenbaar en correct toegepast. De normvergoedingen worden gebaseerd op de normen van 2022, met een realistische prognose-index naar 2023.

Enige dat ontbreekt in het Programma en Overzicht, is een overzicht van de afgewezen aanvragen. Dit ontbreekt, omdat het Programma wordt vastgesteld na overleg (en kennelijke overeenstemming) met de schoolbesturen. Echter geeft de wet (Wpo, Wvo en Wec) aan dat het College jaarlijks ook een overzicht ter inzage aanbiedt van die aanvragen voor voorzieningen die niet zijn toegekend, inclusief de onderbouwing van betreffende afwijzing. Dit kan van belang zijn ten aanzien van de vaststelling door de Raad van het Programma en Overzicht en haar weging in dat geheel. Geadviseerd wordt om in volgende Programma's en Overzichten ook eventuele afwijzingen met onderbouwing toe te voegen.

4. Bekostiging

4.1. Middelen en ruimte

4.1.1. Kapitaallasten

De gemeente Barneveld activeert haar investeringen in onderwijshuisvesting conform haar beleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gebouwen, renovaties en eventuele grondposities, zoals dat is voorgeschreven. Naast dat het economisch eigendom van de gebouwen leidt tot een balanspositie, levert dit dus ook kapitaallasten op.

Conform opgave (gemeente Barneveld) bedraagt het huidige niveau van kapitaallasten (zoals begroot voor het jaar 2024) € 4.490.000,= per jaar. Naast deze historische kapitaallasten, worden aanvullende kapitaallast verwacht in verband met de besluitvorming rondom een locatie voor het Voortgezet Onderwijs. Met deze besluitvorming voegt Barneveld in totaal nog eens € 625.000,= aan kapitaallasten toe (eerste jaar na investering). Het totaal verwachte niveau wordt daarmee € 5.115.000,= per jaar.

Jaarlijks verandert het niveau van kapitaallasten, enerzijds in verband met vrijval (teruglopende schuldpositie en daarmee lagere rentelasten en aflopende afschrijvingstermijnen) en anderzijds door het toevoegen van lasten uit de activatie van nieuwe investeringen en/of door het wijzigen van het aantal binnen de gemeente schoolgaande VO-leerlingen.

Naast de kapitaallasten bestaat de besteding van middelen voor dit beleidsdoel ook uit een aantal exploitatielasten. In Barneveld zijn dit ondermeer de kosten voor interne ambtelijke begeleiding (voorbereiding, advies en toezicht vanuit de gemeentelijke organisatie) en huurlasten voor tijdelijke / semi-permanente huisvesting.

4.1.2. Algemene Uitkering Gemeentefonds

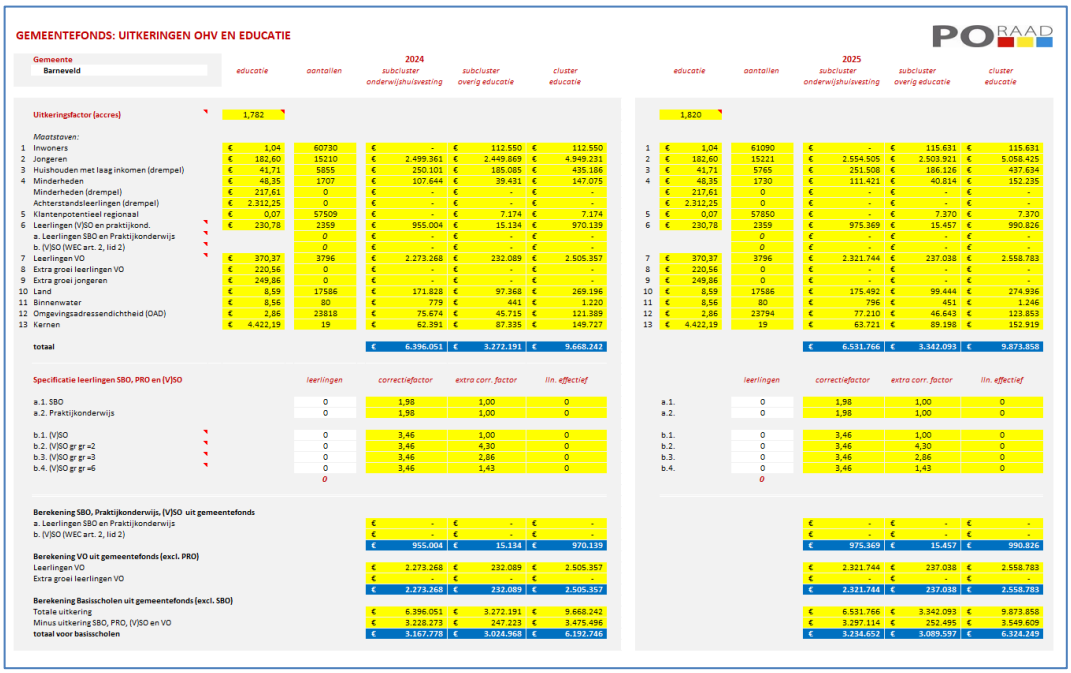
Ter dekking van de taak in het voorzien in adequate onderwijshuisvesting, ontvangt de gemeente Barneveld (niet geoormerkte) middelen uit de Algemene Uitkering Gemeentefonds (AUGF). Op basis van de rekenmodellen zoals door de Sectorraden (PO-raad, VO-raad) uitgegeven, kan geraamd worden welk deel van de AUGF is toe te schrijven aan de onderwijshuisvestingstaak. Dit ongeacht het feit dat gemeenten bestedingsvrijheid kennen op deze middelen. Genoemd rekenmodel wordt door de Sectorraden jaarlijks bijgesteld, waarbij gebruik gemaakt wordt van diverse macrocijfers en parameters die zij vaststellen op basis van diverse overheidsbronnen en/of referenties. De in deze rapportage weergegeven raming is daar geheel op gebaseerd.

Voor de gemeente Barneveld leidt deze raming tot een niveau van € 6.400.000,= per jaar aan inkomende middelen toe te schrijven aan de onderwijshuisvestingstaak. Onderstaande figuur geeft de output van het genoemde rekenmodel weer.

4.1.3. *Bevindingen*

Gemeente Barneveld activeert haar investeringen in onderwijshuisvesting binnen de kaders van haar financiële beleid. Het niveau van kapitaallasten wat deze taak nu veroorzaakt, past bij het niveau van de middelen die zij daarvoor (niet geoormerkt) ontvangt vanuit de AUGF. Er is nog ‘vrije ruimte’; in de praktijk schommelt het niveau van kapitaalasten door enerzijds vrijval en anderzijds door de toevoeging van nieuwe investeringen.

Kanttekeningen daarbij zijn dat in de hier gepresenteerde geprognosticeerde kosten alleen de kapitaallasten zijn opgenomen en niet de daarbij aanvullende exploitatiekosten (VAT en huur tijdelijke voorzieningen).



GEMEENTEFONDS: UITKERINGEN OHV EN EDUCATIE

PO RAAD

Gemeente: Barneveld	2024 educatie	2024 aantallen	2024 subcluster onderwijshuisvesting	2024 subcluster overig educatie	2024 cluster educatie	2025 educatie	2025 aantallen	2025 subcluster onderwijshuisvesting	2025 subcluster overig educatie	2025 cluster educatie
Uitkeringsfactor (accres)	1,782					1,820				
Maatstaven:										
1 Inwoners	€ 1,04	60730	€ -	€ 112.550	€ 112.550	€ 1,04	61090	€ -	€ 115.631	€ 115.631
2 Jongeren	€ 182,60	15210	€ 2.499.361	€ 2.449.869	€ 4.949.231	€ 182,60	15221	€ 2.554.505	€ 2.503.921	€ 5.058.425
3 Huishouden met laag inkomen (drempel)	€ 41,71	5855	€ 250.101	€ 185.085	€ 435.186	€ 41,71	5765	€ 251.508	€ 186.126	€ 437.634
4 Minderheden	€ 48,35	1707	€ 107.644	€ 39.431	€ 147.075	€ 48,35	1730	€ 111.421	€ 40.814	€ 152.235
Minderheden (drempel)	€ 217,61	0	€ -	€ -	€ -	€ 217,61	0	€ -	€ -	€ -
Achterstandsleerlingen (drempel)	€ 2.312,25	0	€ -	€ -	€ -	€ 2.312,25	0	€ -	€ -	€ -
5 Klantenpotentieel regionaal	€ 0,07	57509	€ -	€ 7.174	€ 7.174	€ 0,07	57850	€ -	€ 7.370	€ 7.370
6 Leerlingen (V)SO en praktijkond.	€ 230,78	2359	€ 955.004	€ 15.134	€ 970.139	€ 230,78	2359	€ 975.369	€ 15.457	€ 990.826
a. Leerlingen SBO en Praktijkonderwijs		0	€ -	€ -	€ -		0	€ -	€ -	€ -
b. (V)SO (WEC art. 2, lid 2)		0	€ -	€ -	€ -		0	€ -	€ -	€ -
7 Leerlingen VO	€ 370,37	3796	€ 2.273.268	€ 232.089	€ 2.505.357	€ 370,37	3796	€ 2.321.744	€ 237.038	€ 2.558.783
8 Extra groei leerlingen VO	€ 220,56	0	€ -	€ -	€ -	€ 220,56	0	€ -	€ -	€ -
9 Extra groei jongeren	€ 249,86	0	€ -	€ -	€ -	€ 249,86	0	€ -	€ -	€ -
10 Land	€ 8,59	17586	€ 171.828	€ 97.368	€ 269.196	€ 8,59	17586	€ 175.492	€ 99.444	€ 274.936
11 Binnenwater	€ 8,56	80	€ 779	€ 441	€ 1.220	€ 8,56	80	€ 796	€ 451	€ 1.246
12 Omgevingsadressendichtheid (OAD)	€ 2,86	23818	€ 75.674	€ 45.715	€ 121.389	€ 2,86	23794	€ 77.210	€ 46.643	€ 123.853
13 Kernen	€ 4.422,19	19	€ 62.391	€ 87.335	€ 149.727	€ 4.422,19	19	€ 63.721	€ 89.198	€ 152.919
totaal			€ 6.396.051	€ 3.272.191	€ 9.668.242			€ 6.531.766	€ 3.342.093	€ 9.873.858

Specificatie leerlingen SBO, PRO en (V)SO	leerlingen	correctiefactor	extra corr. factor	lln. effectief	leerlingen	correctiefactor	extra corr. factor	lln. effectief
a.1. SBO	0	1,98	1,00	0	0	1,98	1,00	0
a.2. Praktijkonderwijs	0	1,98	1,00	0	0	1,98	1,00	0
b.1. (V)SO	0	3,46	1,00	0	0	3,46	1,00	0
b.2. (V)SO gr gr =2	0	3,46	4,30	0	0	3,46	4,30	0
b.3. (V)SO gr gr =3	0	3,46	2,86	0	0	3,46	2,86	0
b.4. (V)SO gr gr =6	0	3,46	1,43	0	0	3,46	1,43	0
	0				0			

Berekening SBO, Praktijkonderwijs, (V)SO uit gemeentefonds								
a. Leerlingen SBO en Praktijkonderwijs			€ -	€ -	€ -		€ -	€ -	€ -
b. (V)SO (WEC art. 2, lid 2)			€ -	€ -	€ -		€ -	€ -	€ -
			€ 955.004	€ 15.134	€ 970.139		€ 975.369	€ 15.457	€ 990.826
Berekening VO uit gemeentefonds (excl. PRO)									
Leerlingen VO			€ 2.273.268	€ 232.089	€ 2.505.357		€ 2.321.744	€ 237.038	€ 2.558.783
Extra groei leerlingen VO			€ -	€ -	€ -		€ -	€ -	€ -
			€ 2.273.268	€ 232.089	€ 2.505.357		€ 2.321.744	€ 237.038	€ 2.558.783
Berekening Basisscholen uit gemeentefonds (excl. SBO)									
Totale uitkering			€ 6.396.051	€ 3.272.191	€ 9.668.242		€ 6.531.766	€ 3.342.093	€ 9.873.858
Minus uitkering SBO, PRO, (V)SO en VO			€ 3.228.273	€ 247.223	€ 3.475.496		€ 3.297.114	€ 252.495	€ 3.549.609
totaal voor basisscholen			€ 3.167.778	€ 3.024.968	€ 6.192.746		€ 3.234.652	€ 3.089.597	€ 6.324.249

Figuur 1: output rekenmodel AUGF

4.2. Casuïstiek Barneveld

In het kader van dit doelmatigheidsonderzoek is steekproefsgewijs een aantal (recente) investeringen in onderwijshuisvesting beschouwd, op basis van de binnen de gemeente daarvoor beschikbare dossiers. De beschouwing richt zich op de wijze van beschikking en zo mogelijk (financiële) ontwikkeling van de investeringsprojecten in onderwijshuisvesting. Per investering volgt een kort omschrijving en mogelijke bevindingen uit het dossier. Samenvattende wordt daarna het algemene beeld geschetst wat uit de dossiers naar voren komt.

4.2.1. Verplaatsing Julianaschool

In februari 2016 wordt tot het besluit gekomen de Julianaschool te verplaatsen, in combinatie met investeringen in sportvoorzieningen. Op dat moment worden de stichtingskosten van de school normatief geplaatst op € 1.821.400,=.

De planvorming ontwikkelt zich en in 2018 wordt een stichtingskostenoverzicht vastgesteld van € 2.674.738,=. De aansluiting met de oorspronkelijke beschikking is volgbaar. Met name de toevoeging van programma (budget De Drieslag en toevoeging metrage kinderopvang) veroorzaken de toename van de investering. Daarnaast is er sprake van indexering van de normvergoeding.

Al in 2019 volgt de eindafrekening die sluit op € 2.611.599,=. Dit is daarmee sluitend op de eerdere kaderstelling In totaal bedragen de stichtingskosten daarmee € 1.947,= per m2 bvo, hetgeen past binnen de referenties uit 2018.

4.2.2. Uitbreiding Julianaschool

Zoals uit de correspondentie blijkt, groeit de Julianaschool harder dan verwacht. Gemeente besluit om 221 m2 bvo aan uitbreiding toe te kennen in het HPO 2021 (Huisvestings-Programma en Overzicht). Deze toekenning vindt plaats binnen de kaders van de verordening. Met het vorderen van de tijd komt het schoolbestuur tot het inzicht dat de school verder en verder zal groeien en wenst een grotere uitbreiding te realiseren dan eerder beschikt.

Daarbij komt het tot een besluit tot gedeeltelijke toekenning in het HPO van 2022. De gemeente stemt er inhoudelijk mee in dat de school een uitbreiding realiseert van 638 m2 en aanvullend daarop 95 m2 ten behoeve van de kinderopvang. Deze laatste functie wordt overigens gedekt vanuit huuropbrengsten KDV, en wordt dus (in lijn met beleid) niet bekostigd vanuit onderwijshuisvestingsmiddelen.

Echter geeft het besluit ook weer dat de gemeente alleen de dekking conform het besluit HPO 2021 geheel toezegt, en het aanvullend benodigde budget – door de toename van de ruimtevraag – alleen toekent indien de school de door haar voorziene groei realiseert. Dit restant (groot € 1.126.200,=) wordt in ‘toekomstige huisvestingsprogramma’s opgenomen bij groei van de school’, zo is het besluit van januari 2022. In de tussenliggende periode financiert de school het benodigde budget voor, in afwachting van mogelijke toekomstige toekenning. Overigens stelt het schriftelijke besluit ook de voorwaarde ten aanzien van een raming en controleverklaring van een externe accountant op de ‘juistheid van de bouwverantwoording’.

Alhoewel vanuit oogpunt van doelmatige inzet van middelen te begrijpen, kent de wijze waarop het besluit is vormgegeven ook risico’s. Met het besluit wordt beoogd geen middelen toe te kennen aan nog niet gerealiseerde dan wel onzekere groei van de school. Ook wil de school graag versnipperde uitbreiding voorkomen (overigens in lijn met de kadernotities). Echter schuurt de vormgeving van het besluit aan twee kanten. Enerzijds wordt in de formulering van het besluit vooruit gelopen op mogelijke vaststelling van toekomstige HPO’s.

Dat is in het huidige stelsel niet mogelijk; het is immers de Raad die jaarlijks het HPO vaststelt, op voorstel van het College. Ten tweede wordt een niveau van voorfinanciering gevraagd dat schuurt (dan wel botst) op de bepalingen uit de Wpo, waarin gesteld wordt dat een school haar Rijksmiddelen niet mag aanwenden voor voorzieningen in de huisvesting. Onder voorwaarden is een eigen bijdrage wel mogelijk (ook hier is het beleid toegepast van de bijdrage van € 150,= per meter), echter overstijgt deze voorfinanciering dit niveau aanzienlijk.

Wanneer een dergelijk verschil van inzicht inzake benodigde uitbreiding optreedt, is het het advies om eerst tot overeenstemming te komen over de te hanteren prognoses voor betreffende locatie. Voorkoming van versnipperde uitbreiding is geadresseerd in het Barneveldse beleid, dus ook toe te passen door het College indien nodig. Mocht er niet tot overeenstemming gekomen worden, dan is het aan het College om haar besluit (deel toekenning, deel afwijzing) te formuleren en – na behandeling HPO in de Raad – vast te stellen.

4.2.3. Uitbreiding De Meerwaarde

In het HPO van 2018 wordt de aangevraagde uitbreiding voor De Meerwaarde vastgesteld. Toets daarvan is conform verordening en is juist uitgevoerd. Op dat moment wordt de oplossing gezocht in een tijdelijke huisvesting. Onderbouwing hiervoor is gegeven dat de school eerst haar onderwijsconcept verder vorm wenst te geven, voordat overgegaan wordt tot een uitbreiding in de vorm van permanente bouw. De toekenning van de permanente bouw wordt dan vastgesteld in het HPO 2021.

Alhoewel de besluitvorming en bekostiging binnen de beleidskaders – en ook rechtmatig – is verlopen, kan achteraf ook gesteld worden dat met het eerst uitvoeren van de uitbreiding in de vorm van een tijdelijke voorzieningen en vervolgens in een permanente bouw, er meer middelen zijn ingezet dan strikt noodzakelijk (circa € 900.000,=). Bij het hanteren van de leerlingprognoses over een periode tot 15 jaar na teldatum, zou ook het besluit direct genomen kunnen worden ter realisatie van een oplossing in de vorm van een permanente bouw.

Indien de groei zowel school als gemeente min of meer ‘overvalt’, dan is uiteraard een tijdelijke oplossing denkbaar; echter geeft het dossier aan dat de tijdelijkheid van de eerste voorziening is gebaseerd op een behoefte tot verdere ontwikkeling van het onderwijsconcept. Het advies is om in lijn met de ontwikkeling van het IHP als instrument, te komen tot een zoveel als mogelijk passend meerjarenperspectief op de groei van de scholen in Barneveld, waarmee daarop tijdig geanticipeerd kan worden door school en gemeente en daarmee tijdelijke oplossingen zoveel als mogelijk worden voorkomen.

4.2.4. Nieuwbouw Veller

In 2017 wordt besloten tot het realiseren van een nieuwe school te Veller; deze wordt conform verordening beschikt. Op basis van een Raadsvoorstel, waarin het College wordt gevraagd om een school toe te voegen aan deze locatie, wordt met enige snelheid – buiten reguliere procedure om – in januari 2018 een voorstel daartoe door het College aan de Raad

voorgelegd. Het voorstel omvat ook de toevoeging van ruimte voor kinderopvang (binnen het beleid) en een gymvoorziening (op grond van de zorgplicht).

Los van de gevolgde procedure, waarin de gemeente overigens ook helder is ten aanzien van de korte route, om daarmee snel gevolg te kunnen geven aan de eerdere Motie ter toevoeging van een extra school (juli 2017), zijn de toerekening van de (deel-)budgetten goed volgbaar en binnen de kaders van de lokale verordening en kadernotitie. In juni 2018 wordt een budget (€ 350.000,=) toegevoegd en gelijkelijk verdeeld over alle programmadelen. Alhoewel niet helemaal onderbouwd, wordt vermoed dat dit te maken heeft met de verschillende eenmalige bijstellingen van normbedragen, zoals door de VNG in dat jaar gepubliceerd.

Het dossier wordt tot een goed einde gebracht, zo blijkt in de eindafrekening, binnen de kaders en ook binnen de referentiebedragen voor onderwijshuisvesting. Gelijktijdig ademt het dossier ook veel korte-termijn bijstellingen en een zekere ‘haast’. Ook hier zou een goed doorwrocht IHP wellicht wat rust hebben kunnen brengen in de totstandkoming van dit project.

4.2.5. Algemene bevindingen uit casuïstiek

Vanuit de beschouwde casuïstiek blijkt dat bij de bepaling van de noodzaak van een voorziening en vervolgens het niveau van de verschillende beschikkingen, de eigen verordening en de beleidskaders goed worden gevolgd en toegepast. Uit formuleringen van stukken en de toegezonden doorrekeningen, blijkt dat de behandelende ambtenaren kennis hebben van de materie en de juiste toepassing van genoemde kaders.

Gelijktijdig ademt de casuïstiek uit, dat de praktijk soms pragmatische oplossingen lijkt af te dwingen of vraagt om een besluit in het midden. Zo zien we in de casuïstiek een tijdelijke oplossing voor de Meerwaarde, terwijl de structurele behoefte aan uitbreiding helder is; in de casuïstiek van de Julianschool en Veller, blijkt dat kennelijk onverwachte groeiverwachtingen (al dan niet gedeeld door partijen) of een motie uit de Raad, de gemeente dan brengt tot besluiten die procesmatig dan buiten de kaders lopen. In het geval van de uitbreiding van de Julianaschool heeft dit geleid tot een compromis (gedeeltelijke toekenning), waarbij het compromis eigenlijk niet meer past binnen de kaders van beleid en regelgeving.

In algemene zin zien we dat de uitvoering van het beleid op onderwijshuisvesting daarmee soms ook onder druk lijkt te staan; de werkelijkheid ontrolt zich tijdens de besluitvorming en realisatie, waardoor het lastig wordt om vooruit te plannen en te komen tot een meerjarig stabiel programma. Gelijktijdig kan gesteld worden dat in de beschouwde casuïstiek de realisatie – na besluitvorming – beheerst plaatsvindt, blijkend uit de eindafrekeningen van de casuïstiek die zonder uitzondering passend zijn binnen de besluitvorming en landelijke referenties.

Op vraag ten aanzien van mogelijke prijsopdrijving door het stellen van (te) hoge eisen aan onderwijsgebouwen in Barneveld, is er in het kader van de beschouwde casuïstiek geen aanwijzing gevonden. Bedragen, eigen bijdragen en eindafrekeningen zijn passend op de beleidskaders en landelijke referenties.

5. Samenvatting en aanbevelingen

5.1. Samenvatting en bevindingen

Gemeenten hebben in Nederland de in de wet (Wpo, Wvo en Wec) verankerde zorgplicht in het voorzien in adequate huisvesting voor onderwijsvoorzieningen voor het primair-, speciaal- en voortgezet onderwijs. De gemeente Barneveld heeft behoefte aan een objectieve uitspraak over de doelmatigheid van het door haar gevoerde beleid op het gebied van onderwijshuisvesting.

De gemeente Barneveld heeft, zoals de wet dat van haar vraagt, haar VVHO (Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs) vastgesteld. Zij is daarbij uitgegaan van de Modelverordening in een eerdere versie (versie 2015). Door gebruik te maken van de Modelverordening als format, is er sprake van een duidelijk herkenbaar regelend geheel, waarbij de procedures eenduidig en effectief zijn geformuleerd. De verordening is op een beperkt aantal onderdelen lokaal ingevuld. Soms is dit effectief en passend (zoals parkeren, uitbreidingen); soms is het niet duidelijk hoe de wijziging bijdraagt aan een beter regelend stelsel, zoals bij de relatief lage plaatsing van het voorbereidingskrediet en de lagere ruimtenorm in het VO.

De gemeente Barneveld kent “Kaderstellende Notities”, waarmee zij haar Raad betrekt en vraagt om in te stemmen met de daarin gestelde kaders, als basis voor het masterplan. Door het formuleren van de kaderstellende notities, worden de belanghebbenden op een laagdrempelige manier meegenomen in de landelijke ontwikkelingen en de praktische kaderstelling voor het uitvoeren van het beleid op onderwijshuisvesting. Wat de kaderstellende notities sterker zou maken, is het toevoegen van een analyse op het gebied van de demografische ontwikkeling per locatie en wijk. Ook een overzicht van de kwaliteit van de huidige gebouwen (bijvoorbeeld middels een conditiemeting of gelijkwaardig), is wenselijk.

Jaarlijks stelt de gemeente Barneveld, in lijn met de wettelijke verplichting daartoe, haar Programma en Overzicht vast. Het Programma en Overzicht van de gemeente Barneveld voor het jaar 2023 bestaat uit een helder geheel aan inleiding, kaders en een gestructureerd overzicht van de toegekende voorzieningen. Enige dat ontbreekt in het Programma en Overzicht, is een overzicht van de afgewezen aanvragen. Geadviseerd wordt om in volgende Programma’s en Overzichten ook eventuele afwijzingen met onderbouwing toe te voegen.

Gemeente Barneveld activeert haar investeringen in onderwijshuisvesting binnen de kaders van haar financiële beleid. Het niveau van kapitaallasten wat deze taak nu veroorzaakt, past bij het niveau van de middelen die zij daarvoor (niet geoormerkt) ontvangt vanuit de AUGF. Er is nog ‘vrije ruimte’, die beïnvloed wordt door nieuwe investeringen, exploitatiekosten en mogelijke wijzigingen van het aantal schoolgaande VO-leerlingen in de gemeente.

Vanuit de beschouwde casuïstiek blijkt dat in de bepaling van de noodzaak van een voorziening en vervolgens het niveau van de verschillende beschikkingen, de eigen verordening en de beleidskaders goed worden gevolgd en toegepast. Gelijktijdig ademt de

casuïstiek uit, dat de praktijk soms pragmatische oplossingen lijkt af te dwingen of vraagt om een besluit in het midden. In algemene zin zien we dat de uitvoering van het beleid op onderwijshuisvesting daarmee soms ook onder druk lijkt te staan; de werkelijkheid ontrolt zich tijdens de besluitvorming en realisatie, waardoor het lastig wordt om vooruit te plannen en te komen tot een meerjarig stabiel programma. Gelijktijdig kan gesteld worden dat in de beschouwde casuïstiek de realisatie – na besluitvorming – beheerst plaatsvindt.

5.1.1. Algemene conclusie

Conclusie uit dit doelmatigheidsonderzoek is dat het door de gemeente Barneveld gevoerde beleid op onderwijshuisvesting doelmatig is. In dit onderzoek zijn in uitvoering van het beleid in termen van kaderstelling, toekenning beschikkingen en de realisatie, geen onregelmatigheden aangetroffen; het gevoerde beleid past binnen de kaders van wet- en regelgeving, waarmee ook de rechtmatigheid kan worden bevestigd. Eventuele aanbevelingen die voortvloeien uit dit doelmatigheidsonderzoek zijn bedoeld ter ondersteuning van de verdere toekomstige ontwikkeling van het gevoerde beleid.

5.2. Aanbevelingen

Vanuit de verschillende bevindingen in dit doelmatigheidsonderzoek, zoals hiervoor samengevat, worden de volgende aanbevelingen gedaan ter ondersteuning van de doelmatigheid van het beleid op onderwijshuisvesting van de gemeente Barneveld.

1. Bij de eerstvolgende herziening van de lokale verordening (VVHO), kan aangesloten worden bij de dan laatst beschikbare versie van de Modelverordening (VNG). Naar verwachting volgt er een herziene Modelverordening in 2025, die dan tevens zorg draagt voor blijvende aansluiting op de verwachte wetswijzigingen in 2025 t.a.v. onderwijshuisvesting. Bij deze lokale herziening wordt geadviseerd om een aantal lokale afwijkingen, zoals die op het voorbereidingskrediet of de ruimtenorm, dan in lijn te plaatsen met de landelijke lijn uit genoemde Modelverordening.
2. Het verdient aanbeveling om de werkwijze met de Kadernotities te handhaven en aan te vullen met een demografische (meerjaren-)analyse en gebouwbeoordelingen. De dan vastgestelde kadernotitie kan dan als uitstekende basis worden ingezet voor de vanaf 2025 geldende verplichting tot het vaststellen van een IHP (Integraal Huisvestingsplan).
3. Bij het behandelen en vaststellen van het Programma en Overzicht, wordt geadviseerd om ook in beeld te brengen welke aanvragen niet zijn toegekend, inclusief de grond van afwijzing. Dit zal het beeld ondersteunen ten aanzien van de doelmatigheid van het gevoerde beleid en stelt de Raad in staat om het HPO ook in dat licht vast te stellen.
4. Het verdient aanbeveling om vanuit de beleidskaders te komen tot een IHP met een meerjaren-investeringsoverzicht, in lijn met de bedoeling van de aankomende wettelijke verplichting daartoe. Door dit IHP elke 4 jaar vast te stellen, inclusief besluitvorming op de investeringen voor de eerste periode van 4 jaar en een beleidsmatige doorkijk naar de periode daarna, ontstaat er een meerjarenkader dat bij kan dragen aan rust en overzicht op de te beschikken voorzieningen. Afwijkingen of onverwachte ontwikkelingen kunnen er dan nog altijd zijn, maar kunnen dan wel in dat kader worden vastgesteld en gerealiseerd, dan wel worden afgewezen of geplaatst in een volgende termijn.