



KOSTEN GEMEENTELIJK APPARAAT

*Buitenonderhoud en aanpassingen
schoolgebouwen po*



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

KOSTEN GEMEENTELIJK APPARAAT

Buitenonderhoud en aanpassingen
schoolgebouwen po

- eindrapport -

Auteurs:
Kees van Bergen
Bram Berkhout

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, juli 2013
Publicatienr. 2383

© 2013 RegioPlan, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan.
RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

1 INLEIDING

De opdracht

De overheid heeft het voornemen om per 1 januari 2015 de taken op het gebied van buitenonderhoud en aanpassingen schoolgebouwen primair onderwijs (po) en speciaal onderwijs (so) over te hevelen van de gemeenten naar de schoolbesturen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) willen in verband met de overheveling inzicht hebben in de hoogte van de apparaatskosten van gemeenten die aan die taken zijn verbonden. OCW heeft Regioplan de opdracht gegeven daar een onderzoek naar uit te voeren. De onderzoeksopdracht is door OCW en de VNG samen geformuleerd:

Breng in beeld wat de apparaatskosten zijn die gekoppeld kunnen worden aan de over te dragen activiteiten.

Onze aanpak

Om die vraag te beantwoorden, hebben we de onderstaande aanpak gevolgd:

1. De ambtelijke werkzaamheden zijn afgebakend.
In overleg met OCW, VNG en de Landelijke Vereniging van Onderwijsadviseurs (LVO) is vastgesteld op welke onderdelen van de onderwijshuisvestingstaken en op welke ambtelijke werkzaamheden het onderzoek zich precies richt.
2. Via een belronde onder een steekproef van 120 gemeenten zijn 80 gemeenten geworven voor deelname aan het onderzoek. Bij de contactpersonen van de deelnemende gemeenten is informatie opgevraagd over:
 - welke ambtenaren er in de praktijk bij het buitenonderhoud betrokken zijn;
 - en die een kort vragenlijstje over bestede tijd aan taken op dit gebied voorgelegd zouden moeten krijgen;
 - de e-mailadressen van die ambtenaren.
3. Er is in samenspraak met OCW, VNG en LVO een internetvragenlijst opgesteld over de tijdsbesteding van de ambtenaren aan de betreffende taken.
4. De uitnodigingen om de vragenlijst in te vullen zijn per e-mail verstuurd. Er is twee keer gerappelleerd.
5. De resultaten zijn geanalyseerd.
6. Er is een belronde gehouden onder acht extreme gevallen voor een analyse van verschillen. Daarbij zijn zowel gemeenten benaderd met een relatief hoge en gemeenten met een relatief lage tijdsbesteding per schoolgebouw.

Hieronder doen we verslag van de resultaten van ons onderzoek. We gaan daarbij eerst kort in op de deelname en de respons.

2 WERVING, DEELNAME EN RESPONS

Het onderzoek onder gemeenten is gestart met een belronde om gemeenten te werven om aan het onderzoek deel te nemen. Er is een steekproef van 120 gemeenten getrokken, waarbij erop is gelet dat ook de grotere gemeenten (50.000 tot 100.000 en meer dan 100.000 inwoners) voldoende vertegenwoordigd waren. In totaal reageerden 95 gemeenten positief op ons verzoek tot deelname. Tijdens de belronde zijn van die gemeenten contactgegevens verzameld van de ambtenaren die bij het buitenonderhoud en de aanpassingen schoolgebouwen zijn betrokken. Daarnaast is er ook enige achtergrondinformatie opgevraagd over het aantal schoolgebouwen voor primair onderwijs en over de in 2012 behandelde aanvragen.

Vervolgens zijn 167 ambtenaren benaderd om de enquête in te vullen. Afhankelijk van het aantal bij het thema betrokken ambtenaren werden er één tot vijf enquêtes per gemeente uitgezet. Uiteindelijk hebben in totaal 125 ambtenaren van 80 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Van 62 gemeenten (ruim drie kwart van de deelnemende gemeenten) vulden alle aangeschreven ambtenaren de enquête in. Van de 18 overige gemeenten misten we de informatie van één of twee van de aangeschreven (respectievelijk 15 en 3 gemeenten). We hebben waar nodig voor missende gevallen gecorrigeerd, zodat de informatie van alle gemeenten kon worden meegenomen in de analyses.

De 80 gemeenten zijn representatief voor de totale populatie gemeenten naar gemeentegrootte en mate van stedelijkheid (tabel 2.1). Bovendien zijn er per grootteklasse voldoende gemeenten om schattingen voor de populatie per grootteklasse te maken.

Tabel 2.1 deelnemende gemeenten en populatie

| | Deelnemende gemeenten | | Populatie | |
|--------------------|-----------------------|------|-----------|------|
| Minder dan 25 000 | 39 | 49% | 192 | 47% |
| 25 000 tot 50 000 | 22 | 28% | 143 | 35% |
| 50 000 tot 100 000 | 11 | 14% | 46 | 11%, |
| Meer dan 100 000 | 8 | 10% | 27 | 8% |
| Totaal | 80 | 100% | 408 | 100% |

3 DE RESULTATEN

Welke taken worden er uitgevoerd?

In de enquête is eerst een uitgebreide uitleg gegeven van de aard van de werkzaamheden waarop het onderzoek betrekking had. Vervolgens is de vraag gesteld wie welke taken voor het organiseren van het buitenonderhoud in 2012 heeft uitgevoerd. Tabel 3.1 toont de resultaten. De tabel maakt duidelijk welke taken door de gemeenteambtenaren zelf of hun collega's worden uitgevoerd en welke taken bij de schoolbesturen zijn belegd. Zo geeft 36 procent van de respondenten aan dat de werkzaamheden met betrekking tot het opstellen van een meerjarenonderhoudsplan (MOP) door de schoolbesturen zijn uitgevoerd. Meer dan de helft zegt dat ook het aanvragen van offertes een taak is van de schoolbesturen. In de overige gevallen gebeurt dat dus (ook) door de gemeente.

Tabel 3.1 Uitvoering taken organisatie buitenkant onderhoud*

| Taken | Invuller zelf | Collega | Schoolbestuur | Weet niet/nvt |
|--|---------------|---------|---------------|---------------|
| Opstellen (integraal) meerjarenonderhoudsplan | 20% | 38% | 36% | 7% |
| Verzamelen aanvragen van schoolbesturen | 53% | 41% | 5% | 2% |
| Behandelen aanvragen van schoolbesturen (controleren, aanvullende gegevens opvragen, toetsen aan onderhoudsplan) | 73% | 27% | 0% | 0% |
| Deskundigenadvies inwinnen op aanvraag (eigen of externe bouwkundigen) | 56% | 34% | 4% | 6% |
| Deskundigenadvies geven op aanvraag | 45% | 48% | 1% | 7% |
| Opstellen collegevoorstel, regeling financiële consequenties | 61% | 37% | 0% | 2% |
| Vorbereiden en uitwerken beschikking op aanvragen schoolbesturen | 61% | 37% | 0% | 2% |
| Bezwaar- en beroepsprocedure | 43% | 40% | 0% | 17% |
| Opvragen offertes | 20% | 19% | 58% | 4% |
| Overleg met schoolbesturen over uitvoering | 71% | 24% | 5% | 1% |
| Controleren van facturen | 56% | 38% | 3% | 2% |
| Uitbetalen op facturen | 47% | 50% | 1% | 2% |

* 124 ambtenaren voerden taken uit met betrekking tot het organiseren van het buitenonderhoud.

Het organiseren van de aanpassingen schoolgebouwen primair en speciaal onderwijs bestaat uit vergelijkbare taken. Tabel 3.2 laat zien wie bij de uitvoering zijn betrokken. Ook hier zien we dat meer dan de helft van de respondenten zegt dat het opvragen van offertes een taak is van de schoolbesturen.

Tabel 3.2 Uitvoering taken organisatie aanpassingen schoolgebouwen*

| Taken | Invuller zelf | collega's | Schoolbestuur | weet niet/nvt |
|--|---------------|-----------|---------------|---------------|
| Verzamelen aanvragen van schoolbesturen | 48% | 48% | 3% | 1% |
| Behandelen aanvragen van schoolbesturen (controleren, aanvullende gegevens opvragen, toetsen aan onderhoudsplan) | 69% | 30% | 0% | 1% |
| Deskundigenadvies inwinnen op aanvraag (eigen of externe bouwkundigen) | 61% | 33% | 5% | 1% |
| Deskundigenadvies geven op aanvraag | 45% | 49% | 1% | 5% |
| Opstellen collegevoorstel, regeling financiële consequenties | 62% | 38% | 0% | 0% |
| Vorbereiden en uitwerken beschikking op aanvragen schoolbesturen | 64% | 35% | 0% | 1% |
| Bezwaar- en beroepsprocedure | 39% | 41% | 0% | 19% |
| Opvragen offertes | 28% | 16% | 53% | 3% |
| Overleg met schoolbesturen over uitvoering | 72% | 24% | 2% | 1% |
| Controleren van facturen | 51% | 41% | 4% | 3% |
| Uitbetalen op facturen | 46% | 50% | 1% | 3% |
| Verzamelen aanvragen van schoolbesturen | 48% | 48% | 3% | 1% |

* 95 ambtenaren voerden taken uit met betrekking tot het organiseren van aanpassingen schoolgebouwen.

Hoeveel tijd wordt er aan deze taken besteed?

In de enquête is gevraagd naar het aantal uur dat er in 2012 gemiddeld per week in totaal aan de betreffende taken is besteed. Via enkele controlevragen is dat aantal zo precies mogelijk nagevraagd en gecorrigeerd. Een klein deel van de respondenten (respectievelijk tien en achttien) gaven aan dat hun urenbesteding in 2012 boven- dan wel ondergemiddeld was ten opzichte van andere jaren. Hiervoor is gecorrigeerd aan de hand van de gemiddelde tijdsbesteding per ambtenaar per grootteklasse van gemeenten.¹

Vervolgens is de gemiddelde tijdsbesteding per week per gemeente berekend.² In tabel 3.3 presenteren we het resultaat voor het totaal en voor gemeenten in verschillende grootteklassen. Duidelijk is dat de tijdsbesteding oploopt naarmate de gemeente groter is.

¹ Ondergemiddeld is waar nodig opgehoogd naar het gemiddelde per ambtenaar per grootteklasse, bovengemiddeld is verlaagd naar dat gemiddelde.

² Daarbij zijn de resultaten van de achttien gemeenten waarvan we één of twee ambtenaren misten opgehoogd op basis van de gemiddelde tijdsbesteding per ambtenaar per grootteklasse van gemeenten. We hebben voor de ophoging dus steeds specifieke ophoogfactoren per grootteklasse gebruikt.

Tabel 3.3 Gemiddelde tijd besteed door gemeenten per grootteklasse

| Grootteklasse | Gemiddeld uren p/w | Gemiddeld in fte* | n |
|--------------------|--------------------|-------------------|----|
| Minder dan 25 000 | 5,1 | 0,1 | 26 |
| 25 000 tot 50 000 | 11,4 | 0,3 | 15 |
| 50 000 tot 100 000 | 14,9 | 0,4 | 22 |
| Meer dan 100 000 | 16,4 | 0,5 | 17 |
| Totaal | 11,4 | 0,3 | 80 |

* 1 fte is 36 uur.

Het gemiddeld aantal uren dat volgens de respondenten aan buitenonderhoud en aan aanpassingen schoolgebouwen wordt besteed is dus relatief beperkt en komt niet boven de 0,5 fte uit. Er zijn echter grote verschillen tussen gemeenten. De spreiding is groot: er zijn gemeenten die relatief weinig en gemeenten die relatief veel uren besteden.

De belronde onder een achttal gemeenten met een relatief lage of een juist een relatief hoge tijdsbesteding maakte duidelijk dat de verschillen vooral te maken hebben met de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen gemeente, schoolbesturen en eventuele externe bureaus en met de staat van onderhoud van de gebouwen.

Doordat er al meer verantwoordelijkheden (voor het MOP, voor onderhoudsinventarisaties en controles) bij de schoolbesturen zijn gelegd en er een onderhoudsplanning is afgestemd, beperken sommige gemeenten zich tot het voorbereiden van de programmabegroting en controles van wat besturen opgeven en hebben laten uitvoeren. Omdat een en ander goed is geprogrammeerd, is er, volgens de respondenten, voor de gemeente niet veel werk meer mee gemoeid. Een andere gemeente sluit een vierjarig convenant met de schoolbesturen en de werkzaamheden beperken zich vooral tot de periode rond de convenantsafsluiting. Dan wordt er overlegd met de besturen en de staat van onderhoud geïnventariseerd. In de overige jaren worden er alleen een programma vastgesteld, beschikkingen afgegeven en financiën afgehandeld.

Aan de andere kant van het spectrum zijn er gemeenten die minder taken naar de besturen hebben gedelegeerd. Zij besteden meer tijd aan controles bij aanvragen en na de uitvoering, laten zelf een onderhoudsplan opstellen of 'varen niet blind op het MOP van het schoobestuur'. Enkele gemeenten geven ook aan besturen te adviseren en te ondersteunen bij het opstellen van een MOP, bij aanvragen en bij onderhoudsproblemen.

Het overhevelen van taken naar externe partijen kan een tijdsbesparend effect voor de gemeente opleveren. Een van de respondenten meldde dat de gemeente de beoordeling en controle van aanvragen geheel bij een extern bureau heeft gelegd en zo de eigen inzet tot een minimum beperkt.

Ook de algehele staat van onderhoud van de schoolgebouwen speelt een rol. Er zijn gemeenten die melden dat er in de achterliggende jaren veel is geïnvesteerd in onderwijshuisvesting en dat er daardoor momenteel weinig onderhoud en aanpassingen nodig zijn. Een andere gemeente meldt dat dat juist de komende jaren gaat gebeuren en dat de staat van de gebouwen nu veel aandacht vraagt.

In welke schaal worden de werkzaamheden uitgevoerd?

Tabel 3.4 geeft het schaalniveau van de functies weer waarin de betrokken ambtenaren zijn aangesteld. Iets minder dan de helft is aangesteld in schaal 10. Ruim een kwart is in een lagere schaal en een kwart in een hogere schaal.

Tabel 3.4 Wat is in het salarisgebouw het schaalniveau van uw functie?

| | Aantal | Percentage |
|--------------------|--------|------------|
| Schaal 8 of lager | 15 | 13% |
| Schaal 9 | 23 | 18% |
| Schaal 10 | 55 | 44% |
| Schaal 11 of hoger | 32 | 25% |
| Totaal | 125 | 100% |

Wat zijn de interne kosten die gemeenten maken?

Op basis van de gemiddelde tijdsbesteding per week en de inschaling van de betrokken ambtenaren zijn de gemiddelde kosten berekend die met de werkzaamheden gemoeid zijn. Voor de berekening is gebruikgemaakt van de lijst met kostendeckende uurtarieven per salarisschaal die gehanteerd wordt door de VNG.³ In die uurtarieven zijn alle kosten (zoals salariskosten, overheadkosten, huisvestingskosten) meegenomen. Bovendien is rekening gehouden met het aantal productieve en improductieve dagen. Met behulp van die uurtarieven zijn in eerste instantie de gemiddelde kosten per week per grootteklasse berekend, die vervolgens zijn opgehoogd naar gemiddelde jaarkosten.⁴ In tabel 3.5 presenteren we de gemiddelde jaarkosten en de schattingen voor de totale kosten per grootteklasse.

Tabel 3.5 Interne kosten gemeenten per grootteklasse

| Grootteklasse | Gemiddelde jaarkosten gemeente | Totaal aantal gemeenten | Totale kosten |
|--------------------|--------------------------------|-------------------------|---------------|
| Minder dan 25 000 | € 14.628,37 | 192 | € 2.808.648 |
| 25 000 tot 50 000 | € 34.299,20 | 143 | € 4.904.786 |
| 50 000 tot 100 000 | € 45.396,00 | 46 | € 2.088.216 |
| Meer dan 100 000 | € 51.112,94 | 27 | € 1.380.049 |
| Totaal | | 408 | € 11.181.699 |

Worden er externen ingezet?

Behalve interne kosten zijn er ook nog beperkte externe kosten. In de belronde waarin deelnemers voor het onderzoek zijn geworven, hebben we gevraagd of er in 2012 externe partijen zijn ingehuurd voor het uitvoeren van

³ Zie bijlage 1.

⁴ Door de gemiddelde kosten per week te vermenigvuldigen met 39,39 weken is het equivalent van de 1400 productieve uren bij een voltijdsaanstelling waarop de VNG haar tarieven heeft gebaseerd en de de formele arbeidsduur per week van 36 uur voor gemeenteambtenaren bij een voltijdsaanstelling. We gebruiken die factor omdat de improductieve uren in het tarief zijn verdisconteerd.

werkzaamheden. Dat is bij 30 procent van de gemeenten het geval. In de meeste gemeenten worden dus geen externen ingezet.

Tabel 3.6 Inzet externen bij uitvoering taken

| Inzet externen | Aantal | Percentage |
|-----------------------|--------|------------|
| Wel externen ingezet | 23 | 29% |
| Geen externen ingezet | 50 | 63% |
| Onbekend | 7 | 9% |
| Totaal | 80 | 100% |

Als er externen worden ingezet, is dat meestal bij het opstellen van een meerjarenonderhoudsplan (15 gevallen), maar in sommige gemeenten (ook) voor het behandelen en toetsen van aanvragen (4) en voor controle en inspectie van gebouwen (4). In tabel 3.7 geven we de gemiddelde kosten per gemeente weer en een populatieschatting van de totale kosten per grootteklasse.

Tabel 3.7 Kosten externen gemeenten per grootteklasse

| Grootteklasse | Gemiddelde kosten per jaar externen | Steekproef | Alle gemeenten | Totale kosten |
|--------------------|-------------------------------------|------------|----------------|---------------|
| Minder dan 25 000 | € 1.284 | 22 | 192 | € 246.563 |
| 25 000 tot 50 000 | € 4.579 | 13 | 143 | € 654.731 |
| 50 000 tot 100 000 | € 6.217 | 22 | 46 | € 285.982 |
| Meer dan 100 000 | € 6.269 | 13 | 27 | € 169.269 |
| Totaal | | 70* | 408 | € 1.356.545 |

* Van zeven gemeenten weten we niet of ze externen hebben ingeschakeld en van drie weten we niet hoeveel kosten ze hebben gemaakt.

Totale kosten

Met de schattingen van de interne en externe kosten kunnen de totale kosten voor het organiseren van het buitenonderhoud en de aanpassingen schoolgebouwen primair onderwijs over 2012 in beeld worden gebracht. Die komen neer op ruim 12,5 miljoen euro.

Tabel 3.8 Totale kosten gemeenten per grootteklasse

| Grootteklasse | Schatting | | Totale kosten |
|--------------------|---------------|---------------|---------------------|
| | Kosten intern | Kosten extern | |
| Minder dan 25 000 | € 2.808.648 | € 246.563 | € 3.055.210 |
| 25 000 tot 50 000 | € 4.904.786 | € 654.731 | € 5.559.517 |
| 50 000 tot 100 000 | € 2.088.216 | € 285.982 | € 2.374.198 |
| Meer dan 100 000 | € 1.380.049 | € 169.269 | € 1.549.319 |
| Totaal | € 11.181.699 | € 1.356.545 | € 12.538.244 |

BIJLAGE 1**GEHANTEERDE TARIEVEN**

Voor het schatten van de jaarlijkse kosten is gebruikgemaakt van de onderstaande lijst met kostendeckende uurtarieven per salarisschaal die is aangeleverd door de VNG. In de uurtarieven zijn alle kosten (zoals salariskosten, overheadkosten, huisvestingskosten) meegenomen. Bovendien is het aantal improductieve dagen (verlof, feestdagen, verzuim) in het tarief verdisconteerd.

Lijst Tarieven VNG 2012

| Schaal | Uurtarief 2012 |
|---------------|-----------------------|
| 1 | |
| 2 | |
| 3 | 53 |
| 4 | 55 |
| 5 | 57 |
| 6 | 60 |
| 7 | 62 |
| 8 | 67 |
| 9 | 73 |
| 10 | 77 |
| 11 | 83 |
| 12 | 89 |
| 13 | 98 |
| 14 | 104 |
| 15 | 112 |
| 16 | 119 |

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl