

---

# Referentiebudgetten onderwijshuisvesting Amsterdam

---

*benchmark voor het geobjectiveerd ramen van baten en lasten*



14838 – 007

**Eindrapportage**

Cebeon, 15 september 2015

---

# 1 Inleiding

## *algemeen*

In opdracht van de gemeente Amsterdam heeft Cebeon onderzoek verricht ten behoeve van het bepalen van referentiebudgetten voor een aantal taakgebieden van Amsterdam. De achtergrond voor deze opdracht is dat de gemeente Amsterdam in het kader van het objectiveren van ramingen van baten en lasten (de ramingsfunctie) een geobjectiveerd beeld wil hebben van de hoofdlijnen van uitgavenpatronen voor een aantal taakgebieden. Door de lastenpatronen van de gemeente Amsterdam te vergelijken met die van zorgvuldig gekozen referenties ontstaat er meer inzicht in de omvang en achterliggende kenmerken van de Amsterdamse lasten. Met de inzichten die hiermee worden verkregen, wordt beoogd om het mogelijk te maken om Amsterdamse lastenniveaus op hoofdlijnen te duiden.

De onderhavige opdracht moest binnen een periode van circa 2 maanden nadere inzichten op hoofdlijnen opleveren voor het taakgebied Onderwijshuisvesting.

## *opzet rapportage*

Achtereenvolgens wordt in deze rapportage ingegaan op de volgende onderwerpen:

- korte toelichting onderzoeksplan (paragraaf 2);
- vergelijking niveau netto lasten Amsterdam met referentiebudgetten (paragraaf 3);
- nadere beschouwing achterliggende schakels (paragraaf 4);
- slotbeschouwing (paragraaf 5).

---

# 2 Toelichting onderzoeksplan

## *algemeen*

In het kort kan de onderzoeksplan worden getypeerd aan de hand van de drie stappen:

1. selectie bruikbare groep referentiegemeenten;
2. uitgavenanalyse om netto lastenpatronen vergelijkbaar te maken;
3. verschillenanalyse om belangrijkste verschillen en achtergronden daarbij in beeld te brengen.

## *referentiebudgetten*

Eerst is er in overleg met de opdrachtgever gekomen tot de selectie en benadering van een groep referentiegemeente waarmee de Amsterdamse gegevens kunnen worden vergeleken. In het geval van Onderwijshuisvesting gaat het om een groep van circa 10 GSB-gemeenten (waaronder de overige drie G4-gemeenten). Deze groep gemeenten is in overleg met de gemeente Amsterdam zorgvuldig gekozen en heeft voor dit taakgebied structuurkenmerken die tot een vergelijkbare case-load als in Amsterdam leiden. Dit komt ook tot uitdrukking in de ijkpuntscore van het gemeentefonds voor dit clusteronderdeel; de score van de referentiegemeenten op dit ijkpunt leidt gemiddeld tot een vergelijkbaar bedrag per inwoner als voor Amsterdam. Daarbij wordt rekening gehouden met de volgende kostenbepalende ingrediënten: het aantal jongeren, leerlingen in het VO en SO (gewogen naar zwaarte), situaties van snelle groei, sociale achterstandsindicatoren (lage inkomens en minderheden) en bebouwingskenmerken (met name de mate van verstedelijking door middel van bebouwingsdichtheid). De financiële ijkpunten van het gemeentefonds zijn gebaseerd op brede landelijke onderzoeken, waarin een objectivering plaatsvindt van de exogene (niet door gemeenten zelf te beïnvloeden) kostenverhogende omstandigheden. De uitkomst van het ijkpunt bestaat uit een geobjectiverde benchmarkscore per gemeente waarin rekening is gehouden

met deze exogene kostenfactoren. Aanvullende eigen keuzes van elke gemeente kunnen tot een hiervan afwijkend eigen lastenniveau leiden. De ijkpuntsscore is ook de basis voor het geobjectiveerde bedrag dat uit het gemeentefonds wordt ontvangen voor het betreffende taakgebied.

Een vergelijking van het Amsterdamse lastenniveau met de referenties levert derhalve inzicht op in de mate waarin de eigen keuzes tot afwijkende lasten hebben geleid.

### **uitgavenanalyse**

Vervolgens zijn zowel bij de referentiegemeenten als bij de gemeente Amsterdam gedetailleerde specificaties (gegevensbestanden) opgevraagd van alle Iv3-functies. Hieruit zijn voor het afgesproken centrale analysejaar (begroting 2014) alle posten doorgelopen waarin mogelijke netto lasten voor het taakgebied zitten. In dit geval betreft het een vooraf afgesproken afbakening voor het taakgebied Onderwijshuisvesting die overeenkomt met de afbakening zoals deze ook voor het gemeentefonds geldt, conform de decentralisatie van de taken en budgetten voor onderwijshuisvesting in 1997 (inclusief de naderhand doorgevoerde taakmutaties hierop in het gemeentefonds). Belangrijk doel hiervan is om bij alle gemeenten dezelfde afbakening van het taakgebied te hanteren en te voorkomen dat er uitwisseling optreedt met netto lasten van andere taakgebieden (zoals 'Overige educatie'<sup>1</sup>).

Een dergelijke uitgavenanalyse is van groot belang voor de vergelijkbaarheid van basisgegevens. In de praktijk blijken individuele gemeenten namelijk de afbakening van lasten/baten naar Iv3 functies verschillend te interpreteren en toe te passen. Niet alleen het hanteren van bepaalde functies, maar ook het al dan niet meerekenen van bepaalde kostensoorten en het toerekenen vanuit andere activiteiten (o.a. overhead) kan tussen gemeenten verschillen. In de uitgavenanalyse wordt voor dergelijke verschillen gecorrigeerd.

### **verschillenanalyse**

Tot slot is met behulp van een verschillenanalyse voor de bij de start afgesproken onderdelen van het taakgebied in beeld gebracht wat de (geobjectiveerde) verschillen tussen de gemeente Amsterdam en de referentiegroep zijn:

- in de (relatieve) omvang van de totale netto lasten (gecorrigeerd voor eventuele resterende verschillen in gemiddelde ijkpuntsscores<sup>2</sup> tussen Amsterdam en de gebruikte groep referentiegemeenten, zodat er geen onvergelijkbare grootheden worden gepresenteerd);
- in de (relatieve) omvang een aantal belangrijke samenstellende onderdelen van de lastenpatronen. In dit geval gaat het om een ordening waarbij de totale netto lasten onderwijshuisvesting zo goed mogelijk zijn opgesplitst naar de onderdelen: BO<sup>3</sup>, VO en SO;
- op een aantal achterliggende verklarende schakels die binnen de beschikbare doorlooptijd konden worden geïnventariseerd. Het betreft hier de volgende onderwerpen: gemiddelde afschrijvingstermijnen, gemiddelde rentevoet, percentage leegstand schoollokalen en de vraag of/in hoeverre er sprake is van mogelijke 'verborgen lasten'.

---

<sup>1</sup> Waarin bijvoorbeeld apparaatslasten van de afdeling/dienst onderwijs thuishoren. Dergelijke lasten blijven dan ook buiten beschouwing in deze analyse van het taakgebied onderwijshuisvesting.

<sup>2</sup> Er wordt gewerkt met de scores op basis van de meest recente herijking, toegepast op het basisjaar 2014. Daarin zitten voor alle gemeenten ook nog de budgetten voor buitenonderhoud schoolgebouwen primair onderwijs.

<sup>3</sup> Inclusief gymnastieklokalen.

### 3 Vergelijking netto lasten Amsterdam met referentiegemeenten

#### *algemeen*

Nadat er zowel voor de gemeente Amsterdam als de referentiegemeenten een nadere uitgavenanalyse heeft plaatsgevonden, kan er een vergelijking worden gemaakt van het Amsterdamse lastenniveau voor het centrale analysejaar en dat van de referentiegemeenten voor onderwijshuisvesting.

#### *totaalbeeld*

In onderstaande tabel worden in het kader van deze vergelijking de volgende gegevens gepresenteerd:

- in kolom 1: de namen van de gemeenten: Amsterdam versus de referentiegemeenten;
- in kolom 2: de netto lasten onderwijshuisvesting volgens de begrotingen 2014, uitgedrukt in een bedrag per inwoner (t.b.v. de relatieve vergelijkbaarheid van gemeenten);
- in kolom 3: de gemiddelde ijkpuntscore gemeentefonds voor onderwijshuisvesting<sup>4</sup>.

**Tabel 1: Overzicht netto lasten Onderwijshuisvesting ten opzichte van referenties. Bedragen uitgedrukt in euro's per inwoner (begrotingen 2014).**

| <i>Gemeenten</i>           | <i>netto lasten onderwijshuisvesting (OHV)</i> | <i>Ijkpuntscore clusteronderdeel OHV in GF</i> |
|----------------------------|--|--|
| <i>Amsterdam</i>           | 136  | 100  |
| <i>Referentiegemeenten</i> | 99   | 100  |
| <i>Vershil</i>             | 36   | 0  |

Door afrondingen kunnen de randtotalen afwijken.

Uit bovenstaande tabel blijkt het volgende beeld:

- het netto lastenniveau van Amsterdam voor het taakgebied onderwijshuisvesting ligt substantieel boven het gemiddelde niveau van de referentiegemeenten: 136 euro per inwoner versus 99 euro per inwoner;
- het netto lastenniveau van Amsterdam voor het taakgebied onderwijshuisvesting ligt substantieel boven de eigen ijkpuntscore uit het gemeentefonds: 136 euro per inwoner versus 100 euro per inwoner;
- het netto lastenniveau van de referentiegemeenten ligt gemiddeld op een vergelijkbaar niveau als hun gemiddelde ijkpuntscore uit het gemeentefonds: 99 euro per inwoner versus 100 euro per inwoner. Dit beeld wordt bevestigd wanneer - op verzoek van de begeleidingscommissie – verder wordt ingezoomd op de situatie van de 3 overige G4 gemeenten. Deze geven gemiddeld ook 100 euro per inwoner uit aan het totale taakgebied (gelijk aan hun gemiddelde ijkpuntscore).

Aangezien de ijkpuntscore (benchmark) uit het gemeentefonds is gebaseerd op een recente herijking (rapportage uit 2012) en de uitkomsten van deze herijking zeer recent op basis van de gegevens van 2014 nogmaals landelijk zijn herbevestigd in opdracht van de beheerders van het gemeentefonds (met in de begeleidingscommissie ook vertegenwoordigers van de VNG en de Rfv), is het beeld bij de referentiegemeenten ook plausibel: de feitelijke netto lasten komen ongeveer overeen met de ijkpuntscore. Dit betekent dat de netto lasten van de referentiegemeenten met 99 euro per inwoner ook nagenoeg overeenkomen met de vergoeding die ze op grond van hun kostenbepalende structuurkenmerken uit het gemeentefonds krijgen.

<sup>4</sup> Inclusief OEM opslag gemeentefonds.

Het beeld voor Amsterdam wijkt daar duidelijk van af. De feitelijke netto lasten liggen voor de gemeente Amsterdam duidelijk hoger dan mag worden verwacht op grond van de honorering uit het gemeentefonds en ook duidelijk hoger dan de groep referentiegemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken en ‘case load’ (ijkpuntscore).

#### ***nadere uitsplitsing naar BO, SO en VO***

Om meer zicht te krijgen op de vraag op welk onderdeel de netto lasten hoger zijn, is op basis van informatie van de gemeenten een nadere uitsplitsing gemaakt van de netto lasten naar de onderdelen basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Zowel het randtotaal als de opsplitsing hiervan is afgestemd met de gemeente Amsterdam (OJZ).

In onderstaande tabel is te zien hoe de netto lasten van Amsterdam versus die van de referentiegemeenten er in 2014 uitzien.

**Tabel 2: Overzicht netto lasten onderdelen Onderwijshuisvesting ten opzichte van referenties. Bedragen uitgedrukt in euro's per inwoner (begrotingen 2014).**

| <b>Gemeenten</b>           | <b>netto lasten OHV basisonderwijs</b> | <b>netto lasten OHV speciaal onderwijs</b> | <b>netto lasten OHV voortgezet onderwijs</b> | <b>netto lasten OHV totaal</b> | <b>Ijkpuntscore clusteronderdeel OHV in GF</b> |
|----------------------------|--|--|--|--------------------------------|--|
| <b>Amsterdam</b>           | 67                                     | 12   | 56   | 136                            | 100  |
| <b>Referentiegemeenten</b> | 62                                     | 10   | 27   | 99                             | 100  |
| <b>Vershil</b>             | 5                                      | 2  | 29   | 36                             | 0  |

Door afrondingen kunnen de randtotalen afwijken.

Uit bovenstaande tabel blijkt het volgende beeld:

- het netto lastenniveau van Amsterdam voor het onderdeel basisonderwijs ligt boven het niveau van dat van de referentiegemeenten: 67 euro per inwoner versus 62 per inwoner;
- het netto lastenniveau van Amsterdam voor het onderdeel speciaal onderwijs ligt iets boven dat van de referentiegemeenten: 12 euro per inwoner versus 10 inwoner;
- het netto lastenniveau van Amsterdam voor het onderdeel voortgezet onderwijs is ruim twee maal zo hoog als dat van de referentiegemeenten: 56 euro per inwoner versus 27 euro per inwoner.

Dit betekent dat het totale verschil 36 euro per inwoner in beperkte mate in de onderdelen basisonderwijs en speciaal onderwijs naar voren komt. Met name voor het onderdeel voortgezet onderwijs ligt het lastenniveau per inwoner in Amsterdam veel hoger (meer dan 2 maal zo hoog) dan in de groep vergelijkbare referentiegemeenten.

## **4 Nadere beschouwing achterliggende schakels**

#### ***analyse viertal achterliggende schakels***

Behalve een vergelijking van de Amsterdamse budgetten met de referentiegemeenten is ook afgesproken dat er in dit onderzoek zou worden gekeken naar mogelijke verschillen ten aanzien van een viertal achterliggende schakels, te weten:

- de gehanteerde afschrijvingstermijnen;
- de relevante rentevoet in de begroting 2014;

- de mogelijke relevantie van ‘verborgen lasten’. Dit wil zeggen de vraag in hoeverre gemeenten na de decentralisatie uit 1997 uit andere bronnen ten laste van de eigen middelen bepaalde (delen van) investeringen in schoolgebouwen niet tot uitdrukking hebben laten komen in de huidige kapitaallasten;
- de mate waarin er sprake is van leegstaande schoollokalen.

Door deze schakels nader te onderzoeken, kan worden gezien in hoeverre er mogelijk op grond hiervan een logische verklaring is te geven voor (een deel van) het afwijkende lastenniveau in de begroting van Amsterdam ten opzichte van de referentieniveaus.

#### ***bevindingen ten aanzien van de 4 achterliggende schakels***

Op grond van de inventarisatie van de achterliggende schakels bij zowel Amsterdam als de referentiegemeenten komt naar voren dat er geen sprake is van een logische verklaring voor het verschil in lastenniveau:

- er is geen verschil tussen de gemiddelde afschrijvingstermijnen voor schoolgebouwen tussen referentiegemeenten en Amsterdam (40 jaar);
- er geen groot verschil is tussen de gemiddelde afschrijvingstermijnen voor groot onderhoud aan schoolgebouwen tussen Amsterdam en de referentiegemeenten. De gemeente Amsterdam geeft aan een afschrijvingstermijn te hanteren van 25 jaar, de referentiegemeenten tussen de 20 en 25 jaar. Gemiddeld lijkt de afschrijvingstermijn in Amsterdam daarmee iets langer te zijn;
- de gemiddelde opgegeven rentevoet die schuilgaat achter de kapitaallasten van Amsterdam wijkt met 4,5% niet veel af van die in de referentiegemeenten met gemiddeld circa 4,2%. Dit kan hooguit een verschil van enkele euro's per inwoner aan kapitaallasten verklaren;
- er zowel in Amsterdam als in de groep referentiegemeenten sprake is van een beperkt bedrag (omgerekend gemiddeld circa 1 à 2 euro per inwoner) aan ‘verborgen’ kapitaallasten, omdat in de afgelopen periode (na 1997) er uit andere bronnen ten laste van de eigen middelen bepaalde (delen van) investeringen in schoolgebouwen niet tot uitdrukking komen in de huidige kapitaallasten (bijvoorbeeld doordat een bepaald bedrag eenmalig uit de grondexploitatie is betaald);
- de gemiddelde opgegeven leegstand van schoollokalen door de gemeente Amsterdam met 5% in het basisonderwijs relatief laag is. Bij referentiegemeenten varieert dit, maar is het gemiddeld circa 9%. Bij voortgezet onderwijs geeft Amsterdam een percentage van 3% op. Dat is een zeer beperkte leegstand. De opgegeven leegstandspercentages in Amsterdam leiden per saldo eerder tot een beeld waarin het plausibel zou zijn dat de Amsterdamse lasten relatief wat lager zouden moeten uitvallen (weinig leegstand leidt immers direct tot lagere lasten) ten opzichte van de referentiebudgetten. In werkelijkheid liggen de lasten van Amsterdam echter telkens hoger dan bij de referentiegemeenten, vooral bij voortgezet onderwijs.

Op grond van bovenstaand beeld leveren de schakels afschrijvingstermijnen, rentevoet, verborgen lasten en leegstandspercentages per saldo geen verklaring op voor het relatief hogere netto lastenniveau van Amsterdam.

#### ***prioriteiten gemeente Amsterdam***

Door de gemeente Amsterdam is nagegaan in hoeverre er binnen het totaalbudget van 136 euro per inwoner sprake is van specifieke prioriteiten die het relatief hoge niveau kunnen verklaren.

In dit licht kan worden opgemerkt dat er binnen het totaalbedrag van 136 euro per inwoner een bedrag van ruim 2 euro per inwoner gemoeid is met een incidentele prioriteit (van 1,875 miljoen euro) in de begroting 2014 ten behoeve van de verbetering van het binnenklimaat van schoolgebouwen. Dit betreft een prioriteit voor het basisonderwijs.

---

## 5 Slotbeschouwing

### ***Amsterdamse lastenniveau ligt substantieel boven geobjectiveerde referentiebudgetten***

Uit de begroting 2014 zijn de netto lasten voor onderwijshuisvesting van Amsterdam in kaart gebracht. De gegevens voor Amsterdam (randtotalen en opsplitsing naar BO, SO en VO) zijn met OJZ afgestemd. Daarnaast zijn ook voor een groep referentiegemeenten de netto lasten voor onderwijshuisvesting uit de begrotingen 2014 in kaart gebracht en is de geobjectiveerde benchmarkscore (ijkpunt) uit het gemeentefonds berekend voor zowel Amsterdam als de groep referentiegemeenten.

Deze gegevens wijzen uit dat het netto lastenniveau van Amsterdam voor onderwijshuisvesting volgens de begroting 2014 substantieel boven het niveau van de referentiebudgetten ligt. Niet alleen geeft Amsterdam aanzienlijk meer uit aan onderwijshuisvesting dan de groep referentiegemeenten, ook de score van het recentelijk landelijk herijkte en herbevestigde ijkpunt uit het gemeentefonds van Amsterdam zelf ligt duidelijk lager.

Dit verschil in de netto lasten komt in beperkte mate tot uiting bij de onderdelen basisonderwijs en speciaal onderwijs. Met name voor het onderdeel voortgezet onderwijs ligt het lastenniveau per inwoner in Amsterdam veel hoger (circa 2 maal zo hoog) dan in de groep vergelijkbare referentiegemeenten. Dit beeld wordt bevestigd wanneer verder wordt ingezoomd op de situatie van de 3 overige G4 gemeenten. Deze geven gemiddeld ook 100 euro per inwoner uit aan het totale taakgebied (gelijk aan hun gemiddelde ijkpuntscore), waarvan 28 euro per inwoner aan voortgezet onderwijs.

Het hogere netto lastenniveau van Amsterdam is niet te verklaren uit de onderzochte achtergronden: afschrijvingstermijnen, rentevoet, mogelijke verborgen lasten of percentage leegstand. Amsterdam scoort op deze achtergronden niet veel anders dan de referentiegemeenten of zou op grond hiervan eerder lagere lasten moeten vertonen (opgave leegstand in Amsterdam is nl. relatief laag).

Dit betekent dat Amsterdam een pakket heeft opgebouwd aan huisvestingsvoorzieningen in de sfeer van met name voortgezet onderwijs, waarvoor de kosten substantieel hoger zijn dan op grond van de geobjectiveerde referenties (waaronder de verdeling van het gemeentefonds).

### ***aanbevelingen vervolgonderzoek***

Tegen deze achtergrond wordt aanbevolen om nader onderzoek te laten doen naar:

- de (historische) achtergronden van de Amsterdamse budgetten. Daarbij speelt onder meer een rol dat een deel van de budgetten per 2014 is overgekomen van de voormalige stadsdelen (primair onderwijs) en een deel onder de directe verantwoordelijkheid van de centrale stad viel (speciaal en voortgezet onderwijs). De vraag is in hoeverre er tegen deze achtergrond sprake is van een uniforme opbouw van de historische budgetten (investeringsgeschiedenis) en in hoeverre deze spoort met de opgegeven schakels (afschrijvingstermijnen, rentevoet). Het nader inzoomen op gedetailleerde gegevens kan meer duidelijkheid opleveren over de relatieve lastenniveaus per voorziening in met name het voortgezet onderwijs;
- de feitelijke benuttingsgraad ('werkelijke' leegstand) van lokalen in Amsterdam. De opgave betreft een 'normatieve' opgave. Er kan mogelijk sprake zijn van 'verborgen' leegstand als er meer lokalen in gebruik zijn dan strikt noodzakelijk.

Daarnaast is er per 2015 sprake van een uitname uit het gemeentefonds voor buitenonderhoud schoolgebouwen primair onderwijs. Binnen Amsterdam kan in aanvulling op het beeld voor 2014 worden bekeken in hoeverre de omvang van de uitname uit het gemeentefonds afwijkt van de verlaging van de Amsterdamse begroting van onderwijshuisvesting hiervoor.