

---

# Verklaring afwijking referentiebudgetten Amsterdam voor onderwijshuisvesting

---



16843 - 006

**notitie**



---

# 1 Inleiding

## *achtergrond*

Op verzoek van de gemeente Amsterdam heeft Cebeon in 2015 onderzoek verricht naar referentiebudgetten voor de taakgebieden onderwijshuisvesting en openbare ruimte. Daaruit is een aantal afwijkingen naar voren gekomen tussen de netto uitgaven van de gemeente Amsterdam en het niveau van deze referentiebudgetten. Het college van de gemeente Amsterdam heeft aangegeven nader onderzocht te willen hebben wat daarvan de mogelijke oorzaken zijn. Tegen deze achtergrond heeft Cebeon de opdracht gekregen om een aantal onderwerpen nader uit te diepen.

In deze notitie wordt ingegaan op het taakgebied onderwijshuisvesting, onderdeel voortgezet onderwijs.

## *onderzoeksvraag*

Voor het gehele taakgebied onderwijshuisvesting was er sprake van een netto lastenniveau van de gemeente Amsterdam dat boven het referentieniveau lag. Deze afwijking wordt daarbinnen voor het grootste deel (circa 4/5<sup>e</sup> deel) veroorzaakt door het onderdeel voortgezet onderwijs. Tegen deze achtergrond is gevraagd naar een nadere analyse om de oorzaken op te sporen die schuilgaan achter de afwijking bij voortgezet onderwijs met een kwantificering van de belangrijkste schakels daarbinnen.

## *opzet notitie*

In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- uitgangssituatie en onderzoekswerkzaamheden (hoofdstuk 2);
- nadere duiding oorzaken achter niveauverschil met referentiebudgetten (hoofdstuk 3).

---

# 2 Uitgangssituatie en onderzoekswerkzaamheden

---

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoekswerkzaamheden toegelicht.

Eerst wordt in paragraaf 2.2 de uitgangssituatie uit het voorgaande onderzoek geschetst.

Daarna wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de onderzoekswerkzaamheden die zijn verricht om achtergronden van het verschil ten opzichte van het referentiebudget onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs nader te duiden.

---

## 2.2 Uitgangssituatie

In onderstaande tabel is de uitgangssituatie voor het onderdeel onderwijshuisvesting opgenomen zoals deze als onderzoeksresultaat in 2015 is gepresenteerd.

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

<i>Gemeenten</i>	<i>netto lasten OHV basisonderwijs</i>	<i>netto lasten OHV speciaal onderwijs</i>	<i>netto lasten OHV voortgezet onderwijs</i>	<i>netto lasten OHV totaal</i>
<i>Amsterdam</i>	67	12	56	136
<i>Referentiegemeenten</i>	62	10	27	99
<i>Vershil</i>	5	2	29	36

Door afrondingen kunnen de randtotalen afwijken.

Uit de tabel is af te lezen dat het bij het onderdeel onderwijshuisvesting om een niveauverschil gaat van circa 36 euro per inwoner<sup>1</sup>. Dit verschil wordt voor het grootste deel veroorzaakt door het onderdeel voortgezet onderwijs. Voor de nadere analyse naar verklaringen voor het verschil tussen het netto uitgavenniveau en het referentieniveau wordt uitsluitend ingezoomd op het voortgezet onderwijs. Dit is gebaseerd op het analysejaar 2014 (begrotingsbasis).

## 2.3 Nadere verkenning mogelijke oorzaken afwijking onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs

Ten behoeve van deze verdiepende analyse is aanvullende informatie opgevraagd bij de rve OJZ over de volgende typen gegevens voor het voortgezet onderwijs:

- nadere specificaties van de totale lasten (o.a. kapitaallasten);
- nadere specificaties naar (type gebouw, periode) van de investeringen (sinds de decentralisatie), actuele boekwaarden, kapitaallasten en huurlasten;
- de betekenis van tijdelijke huisvesting (aandeel in totale voorraad, lasten per m<sup>2</sup>);
- specificaties van gebouwen (m<sup>2</sup> en aantal klaslokalen) en aantallen leerlingen (naar type voortgezet onderwijs)<sup>2</sup>;
- inzicht in de omvang van aanvullende investeringen/normbedragen en ruimtebehoefte boven de VNG-normen (bijvoorbeeld voor een nadere selectie van investeringen), de relatie met extra kwaliteitseisen in Amsterdam en de indexeringsystematiek;
- gegevens over leegstand van gebouwen/lokalen;
- inzicht in de spreiding over de jaren van investeringen in relatie tot de gemiddelde levensduur van scholen (ten opzichte van de gehanteerde afschrijvingstermijnen).

Daarnaast is er gebruik gemaakt van aanvullende informatie over de normensystematiek die wordt gehanteerd voor de bouwkosten van schoolgebouwen voortgezet onderwijs (Amsterdamse normen, VNG-normen<sup>3</sup>). Met behulp van het aldus beschikbare referentiekader (referentiebudgetten/ijkpuntcores, gehanteerde normeringssystematiek referentiegemeenten, en reeds bekende beelden uit recente landelijke ijkpuntonderzoeken van lastenpatronen en afschrijvingstermijnen) kon deze verdiepende analyse worden gemaakt.

Daarnaast is gesproken met deskundigen van de rve OJZ over de toepassing van de in Amsterdam gehanteerde normensystematiek bij investeringen en aanvullende kwaliteitseisen vanuit de gemeente. Daarbij is er ook gevraagd naar eventuele relevante recente ontwikkelingen na de peildatum van het voorgaande onderzoek.

<sup>1</sup> Gecorrigeerd voor overige structuurkenmerken, zoals in het eerdere onderzoek beschreven.

<sup>2</sup> Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van informatie van DUO.

<sup>3</sup> Bij referentiegemeenten is nagevraagd in hoeverre ze deze normen ook hanteren.

---

## 3 Belangrijkste bevindingen

Op basis van de onderzoeksactiviteiten kunnen bevindingen worden geformuleerd ten aanzien van de volgende onderwerpen.

### ***recente budgettaire ontwikkelingen***

De omvang van het totale budget van onderwijshuisvesting neemt na het peiljaar (begroting) 2014 waarop de eerdere analyses zijn gebaseerd niet af. Dit betekent dat er voor dit taakgebied niet in de tussentijd sprake is van een duidelijke ombuiging van de eerder geconstateerde afwijking ten opzichte van referentiebudgetten.

### ***(tijdelijke) huur***

Wel blijkt er op grond van nadere gedetailleerde uitvraag aan de gemeente Amsterdam sprake te zijn van een verandering in de lastenpost (tijdelijke) huur. In de begroting 2014 was een bedrag van 12 mln. euro opgenomen voor (tijdelijke) huur, belastingen en erfpacht. Uit de specificaties van afzonderlijke posten (facturen) blijkt dat de omvang binnen dit bedrag voor voortgezet onderwijs in werkelijkheid lager uitvalt dan in het eerdere onderzoek het geval was.

Hiermee wordt een deel van het totale niveaus verschil ten opzichte van de referentiebudgetten verklaard. Daarnaast zijn de huurlasten in Amsterdam relatief hoog. Elementen die hierbij een rol spelen zijn:

- langere tijdelijke huisvesting, omdat een permanente locatie nog niet beschikbaar is of nog niet is gevonden;
- hogere huren vanwege bestuurlijke wensen aan de inrichting en uitstraling van tijdelijke huisvesting;
- relatief veel verhuisbewegingen waarbij tijdelijke locaties moeten worden ingericht cq. aangepast (zoals bij het Hyperion Lyceum, Het 4<sup>e</sup> Gymnasium en AICS (Internationale School)).

Met de (tijdelijke) huur kan indicatief circa 5 à 6 euro per inwoner worden verklaard van het verschil tussen het netto uitgavenniveau in Amsterdam met het referentieniveau.<sup>4</sup>

### ***Amsterdam hanteert hogere normen voor de oppervlakte per leerling***

De gemeente Amsterdam hanteert sinds 2004 een hogere normering voor de ruimtebehoefte in het VO, met name in het Algemeen Vormend Onderwijs (AVO)<sup>5</sup>, dan waarvan in de VNG-verordening van uit wordt gegaan voor het realiseren van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs.

Dit hangt samen met de onderwijskundige vernieuwingen van destijds (het Studiehuis). De extra ruimtebehoefte zijn voor werkplekken van leraren en ICT-faciliteiten. Ook kent Amsterdam elke nevenvestiging een bepaalde basisoppervlakte (voor entree, aula, directie- en nevenruimten) toe, terwijl in de VNG-normering sprake dient te zijn van een spreidingsnoodzaak.<sup>6</sup> Deze hogere normen zijn expliciet vastgelegd in de gemeentelijke verordening huisvestingvoorzieningen onderwijs Amsterdam voor het VO.

In 2014 hanteren de referentiegemeenten overigens vrijwel dezelfde normering als in de VNG-verordening. Dit betekent dat een deel van de hogere lasten in Amsterdam samenhangt met de eigen hogere normen. Daarbij is tevens van belang dat Amsterdam relatief veel leerlingen in het AVO kent (waar deze eigen normen juist hoger zijn).

---

<sup>4</sup> Overigens hangt circa 1 euro per inwoner samen met hogere lasten voor speciaal onderwijs.

<sup>5</sup> Havo, Vwo, Gymnasium en theoretische leerweg Vmbo.

<sup>6</sup> Amsterdam kent feitelijk geen nevenvestigingen zonder spreidingsnoodzaak (hoofdgebouw met een dependance), omdat hoofdvestigingen moeilijk kunnen worden uitgebreid door gebrek aan ruimte en eisen vanuit het bouwbesluit en welstand. Hierdoor kunnen nevenvestigingen qua activiteiten en aantal leerlingen als volledige vestiging worden beschouwd.

Een berekening leert dat het effect van deze hogere oppervlakenormen gemiddeld indicatief leidt tot een hogere ruimtebehoefte per leerling van circa 20% voor de hele leerlingpopulatie in het voortgezet onderwijs ten opzichte van een situatie waarin de VNG-normen zouden gelden<sup>7</sup>. Een hogere norm in m<sup>2</sup> leidt direct ook tot hogere huisvestingskosten.

Met de hogere normen voor oppervlakte per leerling kan indicatief circa 3 euro per inwoner worden verklaard van het verschil tussen het netto uitgavenniveau in Amsterdam met het referentieniveau.

#### ***extra Amsterdamse opslagen normkosten***

De VNG-normering kent voor de bepaling van de normkosten per schoolgebouw honoreringen per schoolgebouw, per m<sup>2</sup> ruimtebehoefte, de lengte van de paalfundering en de bemaling van het terrein. In Amsterdam worden nog opslagen gehanteerd voor hogere eisen vanwege ‘Frisse Scholen’ en ‘alarminstallaties’ die deels ook samenhangen met hogere eisen uit het Bouwbesluit<sup>8</sup>. Dit is vastgelegd in de huidige gemeentelijke verordening huisvestingvoorzieningen onderwijs Amsterdam voor het VO.<sup>9</sup> Deze hogere eisen zijn op basis van de vorige verordening huisvestingvoorzieningen onderwijs (uit het jaar 2006) gecompenseerd door het niet doorvoeren van negatieve indexeringen voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding in de landelijk VNG-systematiek (in de periode 2011-2015 bedroeg deze negatieve indexering cumulatief 18%)

Deze hogere opslagen leiden tot hogere normkosten ten opzichte van de VNG-normering. Indicatief gaat het hier om circa 20% extra kosten bij toepassing van deze opslagen. Hierbij dient te worden aangetekend dat dergelijke maatregelen nog niet in alle VO-scholen zijn aangebracht, maar al wel in een relatief groot deel van het areaal dat in de laatste periode is vervangen, gebouwd of gerenoveerd.

Met de extra Amsterdamse opslagen op de normkosten voor ‘Frisse Scholen’ en alarminstallaties kan indicatief circa 2 à 3 euro per inwoner worden verklaard van het verschil tussen het netto uitgavenniveau in Amsterdam met het referentieniveau, exclusief een cumulerend effect met de hogere norm voor oppervlakte per leerling.

#### ***feitelijke bouwkosten hoger dan genormeerde kosten***

Met behulp van een opgave van de gemeente Amsterdam (rve OJZ) is voor een aantal schoolgebouwen - die recent zijn vervangen, gebouwd (nieuwbouw) of zijn gerenoveerd op zodanige wijze dat dit gelijk is aan nieuwbouw - verkend wat de (goedgekeurde) feitelijke bouwkosten zijn ten opzichte van de genormeerde kosten.

Uit deze indicatieve analyse (gebaseerd op ruim 20 verschillende schoolgebouwen) blijkt dat de feitelijke bouwkosten gemiddeld hoger uitkomen dan de genormeerde kosten<sup>10</sup>. Hogere kosten kunnen samenhangen met de locatie van schoolgebouwen en welstandseisen (bijvoorbeeld bij monumenten), aanpassingen vanwege stedenbouwkundige eisen (kleine kavels; ondergrondse fietsenstallingen), extra kosten voor communicatie/onderzoek en meerkosten vanwege voorzieningen voor de wijk, evenals factoren als de aankoop van bestaande panden die worden verbouwd tot VO en sloopwerkzaamheden. Deze kostenverhogende factoren zorgen ervoor dat de uiteindelijke (goedgekeurde) feitelijke bouwkosten indicatief circa 10% hoger kunnen liggen dan de genormeerde Amsterdamse stichtingskosten.

---

<sup>7</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van actuele leerlingaantallen (uitgesplitst naar type onderwijs) en de bruto vloeroppervlakte per schoolgebouw. In de praktijk zijn vanuit het verleden nog niet alle bestaande vo-scholen met deze normen gebouwd, maar al wel een substantieel deel. Hoe langer deze normen worden toegepast, hoe meer het totale effect naar dit percentage tendeert.

<sup>8</sup> Hier staat wel een lagere verzekeringspremie tegenover.

<sup>9</sup> Referentiegemeenten hebben dit vooralsnog nog nauwelijks opgenomen in hun huisvestingsverordeningen.

<sup>10</sup> Dit geldt overigens niet voor alle individuele schoolgebouwen.

Met de hogere feitelijke bouwkosten dan de genormeerde kosten kan indicatief circa 2 à 3 euro per inwoner worden verklaard van het verschil tussen het netto uitgavenniveau in Amsterdam met het referentieniveau, exclusief een cumulerend effect van de voorgaande verklaringen.

### **leegstand**

Er zijn gegevens over leegstand opgevraagd. Voor het vorige onderzoek heeft OJZ zelf een opgave gedaan die ze heeft gedefinieerd als de normatieve leegstand. Dit ging om een beperkt percentage (3% normatieve leegstand<sup>11</sup>). Daarnaast is er een rapportage van O&S<sup>12</sup> waarin de capaciteit op VO-scholen wordt vergeleken met actuele leerling-prognoses, waaruit af te leiden is dat er in verschillende mate sprake is van onderbezetting tussen de delen van de stad en onderwijstypen (vooral meer leegstand in het Vmbo). Door OJZ wordt aangegeven dat voor deze rapportage gebruik is gemaakt van verouderde (oppervlakte-)gegevens en dat men momenteel bezig is de schoolgebouwen opnieuw in te meten.

Dit betekent dat er op termijn nieuwere, betere gegevens beschikbaar zullen komen, die een meer adequaat en actueel beeld van de feitelijke leegstand opleveren.

Daarmee kan dan op termijn worden beoordeeld in hoeverre de leegstand een mogelijke aanvullende verklaring voor het hogere netto lastenniveau van Amsterdam is.

### **gemiddelde leeftijd schoolgebouwen**

In 1997 zijn de verantwoordelijkheid en het budget voor huisvesting voor scholen voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten. Circa 18 jaar na de decentralisatie is in Amsterdam volgens de opgave van OJZ circa 60% van het oppervlakte van VO-schoolgebouwen vervangen.

Dit betekent dat in Amsterdam de voorraad schoolgebouwen na de decentralisatie relatief sneller is vernieuwd dan volgens een gemiddeld patroon bij de gemiddelde afschrijvingstermijnen. Deze 'jonge' historie leidt tot een piek in de kapitaallasten van de investeringen die daarmee gepaard gaan.

Gemiddeld genomen (in de landelijke referentiebudgetten) zou na 18 jaar bij een afschrijvingstermijn van gemiddeld 40 jaar een lager percentage (minder dan de helft) worden verwacht indien sprake zou zijn van een gelijkmatige vervanging van de benodigde voorraad van schoolgebouwen. Deze relatief jonge leeftijd van schoolgebouwen leidt in Amsterdam vooralsnog tot een relatief hogere kapitaallast, uitgaande van een lineaire afschrijvingsmethode. De omvang van deze (tijdelijke) hogere kapitaallast is in Amsterdam circa 15% (gebaseerd op de omslagrente in 2014) ten opzichte van de referentiesituatie.

Met de lagere gemiddelde leeftijd van schoolgebouwen kan indicatief circa 4 à 5 euro per inwoner worden verklaard van het verschil tussen het netto uitgavenniveau in Amsterdam met het referentieniveau, exclusief een cumulerend effect van de voorgaande verklaringen.

### **totaalbeeld**

Op basis van voorgaande schakels kan een substantieel deel van het verschil tussen de huidige netto-lasten in Amsterdam en van referentiegemeenten van circa 29 euro per inwoner worden verklaard. In totaal gaat het indicatief om 16 à 20 euro per inwoner (exclusief cumulatie), met andere woorden globaal genomen 2/3 deel van het totale bedrag van circa 29 euro per inwoner.

Hierbij is enerzijds relevant dat de afzonderlijke effecten aan de kostenkant cumuleren (effect op effect van hogere normen, feitelijke kosten en jonge kapitaallasten).

Anderzijds zijn nog niet alle maatregelen op alle scholen doorgevoerd en/of hebben die niet op alle type lasten eenzelfde effect. Ook is het beeld bij OJZ van de feitelijke situatie (inclusief leegstand) en de

---

<sup>11</sup> Het cumulatieve verschil tussen de feitelijke vloeroppervlakte en het aantal leerlingen vermenigvuldigd met de ruimtebehoefte per leerling. Hierin is het verschil tussen ruimtebehoefte per leerling tussen Amsterdam en referentiegemeenten buiten beschouwing gelaten.

<sup>12</sup> Onderzoek, Informatie en Statistiek, Capaciteit van VO scholen en leerlingprognoses 2014/15 vergeleken, april 2015.

historische lasten per schoolgebouw nog niet volledig in kaart gebracht om meer exactere bedragen aan de afzonderlijke schakels te kunnen hangen.

Indicatief zouden de genoemde schakels globaal voor ongeveer circa 2/3<sup>e</sup> het verschil in netto-lasten kunnen verklaren tussen Amsterdam en het referentieniveau. Daarmee is een belangrijke aanzet gegeven voor het nader in kaart brengen van de kostenverhogende elementen die in Amsterdam een rol spelen voor het taakgebied onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs.