

23 636

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Tijdelijke wet bekostiging nieuwe basisscholen inzake vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (Vereenvoudiging Londo)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 juni 1996

Ondergetekende dankt de vaste commissie voor Onderwijs voor het voorlopig verslag en voor het uitspreken van de overtuiging dat de Londo-systematiek moet worden vereenvoudigd. Graag gaat ondergetekende in op de vragen en opmerkingen van de commissie.

De leden van de fractie van de VVD vragen te verduidelijken wat de effecten zijn van de decentralisatie van de huisvesting ten aanzien van het nieuwe bekostigingsstelsel.

Er is een aantal artikelen in de WBO en de ISOVSO dat zowel door het wetsvoorstel decentralisatie van de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs als door het wetsvoorstel vereenvoudiging Londo wordt gewijzigd. In dat verband heeft er een technische aanpassing plaatsgevonden bij de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel vereenvoudiging Londo. Daartoe zij gewezen op de overgangsartikelen IX en X van dat wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting brengt met zich dat de programma's van eisen voor de huisvestingsvoorzieningen als bedoeld in de artikelen 90 en 90b van de WBO, 88l en 89 van de ISOVSO en artikel 80 van de WVO voor 1997 en volgende jaren niet meer door het Rijk worden vastgesteld. Door het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting vervalt voorts de procedure inzake de zogenoemde andere voorzieningen als bedoeld in de artikelen 74 van de WBO en 82 van de ISOVSO: de vergoeding van deze voorzieningen loopt na de inwerkingtreding van decentralisatie huisvesting deels van het Rijk naar de gemeenten (via het Gemeentefonds) en deels van het Rijk naar de schoolbesturen. Bij de toedeling van verantwoordelijkheden en financiële middelen aan gemeenten respectievelijk besturen is het zogenoemde binnenkant/buitenkant-criterium gehanteerd.

De rijksoverheid heeft na de decentralisatie huisvesting geen invloed meer op de aantallen in gebruik zijnde gebouwen en m², waardoor de vanzelfsprekendheid vervalt dat het Rijk de consequenties van gemeentelijke huisvestingsbeslissingen voor de materiële instandhoudingsvergoeding automatisch voor zijn rekening neemt. Beheerslasten en apparaatskosten van zowel het ministerie als van scholen verminderen door de verdere vereenvoudigingen, aangezien melding, registratie en

beheer van huisvestingsgegevens bij het ministerie niet langer noodzakelijk zijn.

De leden van de fractie van het CDA onderschrijven de noodzaak tot vereenvoudiging, maar betreuren het verloren gegane evenwicht, wijzend op de herverdeeldeffecten. Zij vragen de gelden die vrij komen door het overtollig worden van 20 ambtenaren op het ministerie, aan te wenden voor de scholen die er zeer op achteruitgaan.

Allereerst hecht ik eraan er op te wijzen dat voor schoolbesturen die er ten aanzien van de onder hen ressorterende scholen in het nieuwe stelsel meer dan 3% op achteruitgaan, een 3-jarige gewenningsregeling is opgenomen in het wetsvoorstel, zodat deze schoolbesturen geleidelijk aan hun uitgavenbeleid kunnen aanpassen aan het gewijzigde voorzieningen-niveau. Deze regeling is zo opgezet dat de hier in het geding zijnde schoolbesturen in het eerste jaar van het nieuwe bekostigingsstelsel er in het geheel niet op achteruitgaan. Het desbetreffende artikel V ziet er inhoudelijk als volgt uit. In 1997 wordt voor de scholen van een bevoegd gezag berekend hoeveel de vergoeding volgens de programma's van eisen voor dat jaar zou bedragen als er geen vereenvoudingsoperatie tot stand zou zijn gekomen. De uitkomst wordt gelegd naast de berekening van de vergoeding volgens het nieuwe stelsel en de nieuwe programma's van eisen voor dat jaar. Als het verschil tussen beide uitkomsten voor een bevoegd gezag 3% of meer bedraagt, dan valt dit bevoegd gezag onder de gewenningsregeling. Dit betekent dat in 1997 het verschil tussen «oud» en «nieuw» geheel wordt vergoed, in 1998 66,6% en in 1999 33,3% van dat verschil wordt vergoed. De facto verandert er in het eerste jaar voor dit bevoegd gezag niets.

Mijns inziens is hiermee een zeer goede overgangsregeling getroffen en is er inhoudelijk geen aanleiding voor verdergaande maatregelen. Daar komt bij dat wat de leden van de fractie van het CDA suggereren, ook feitelijk niet mogelijk is omdat deze opbrengsten al zijn ingeboekt in het kader van de op grond van het Regeerakkoord aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen opgelegde herijkingstaakstelling.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich voorstellen dat gebouwafhankelijke indicatoren een geringere rol spelen, nu in het licht van de decentralisatie huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs de gemeente gaat over het aantal m². Toch maken zij zich zorgen over het ontbreken van gebouwafhankelijke indicatoren, zoals het stichtingsjaar. Immers, de kosten voor onderhoud en energie zijn in oude gebouwen aanzienlijk hoger dan in nieuwe, en voor de rijksvergoeding brengt het opnemen van het stichtingsjaar als indicator geen risico met zich mee, zo merken zij op. Zij vragen dan ook of overwogen is het stichtingsjaar als indicator in het nieuwe stelsel op te nemen.

Bij de totstandkoming van de vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel is veel onderzoek verricht naar mogelijkheden om bepaalde indicatoren al of niet in dit stelsel op te nemen. Ook het stichtingsjaar als aparte indicator is nadrukkelijk in dit onderzoek betrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat de leeftijd van gebouwen slechts betrekkelijk van belang is voor de hoogte van de exploitatiekosten. In het overzicht in de memorie van toelichting waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, is de invloed van het stichtingsjaar op de vergoeding opgenomen. Het daar bedoelde stichtingsjaar geeft echter de invloed van de leeftijd van een gebouw aan. Heel jonge gebouwen brengen namelijk tijdelijk minder onderhoudskosten met zich mee. Uiteraard dient men dan wel te reserveren voor de daaropvolgende periode waarin allerlei elementen moeten worden vervangen. Het voordeel is dan ook, op langere termijn gezien, schijn. Voor wat betreft het stichtingsjaar dat samenhangt met een bepaalde bouwperiode, blijkt er uit het bovengenoemde onderzoek niet een bepaalde categorie gebouwen aan te wijzen te zijn die duidelijk meer

of minder exploitatiekosten met zich meebrengt. Vooroorlogse gebouwen bijvoorbeeld kennen vaak meer schilderwerk, maar zijn ook van duurzame materialen gebouwd die weinig vervanging behoeven. Voor energie geldt dat de rijksoverheid in het verleden door het ter beschikking stellen van rijksmiddelen het treffen van energiebesparende maatregelen heeft gestimuleerd. Door de relatief grote gebouwmassa en naar verhouding kleine ramen kennen vooroorlogse gebouwen voorts niet per definitie hogere stookkosten. Niet zozeer het stichtingsjaar als wel zeer individuele kenmerken van een gebouw spelen een rol bij de werkelijke exploitatiekosten. Het loslaten van het stichtingsjaar blijkt daardoor uiterst geringe gevolgen te hebben voor de grote categorie van schoolgebouwen die gesticht zijn voor 1975. Deze categorie scholen, die derhalve ouder dan 20 jaar is, gaat er gemiddeld niet meer dan 0,4% op achteruit bij het loslaten van het stichtingsjaar als indicator. Het toekennen van een stichtingsjaar doet dan ook geen recht aan de herverdeling. Dit zou zelfs een grote onevenwichtigheid inbrengen in het nieuwe stelsel waarbij alle gebouwenkenmerken zijn losgelaten met het oog op de nieuwe taakverdeling tussen Rijk en gemeente, mede gelet op de doelstelling van de vereenvoudiging waarbij de uitvoeringslasten op lokaal en rijksniveau moeten worden teruggebracht.

De leden van de fracties van het GPV, de SGP en de RPF wijzen erop dat in de memorie van toelichting is gesteld dat de achteruitgang niet groter mocht zijn dan een bepaald percentage voor een bepaald aantal gevallen, maar dat de in de eerste nota van wijziging geïntroduceerde gebouw-onafhankelijke vergoeding over de in de memorie van toelichting genoemde grenzen heen gaat. Zij vragen waarom het eerdere criterium is verlaten.

Ondergetekende merkt hierover het volgende op. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte een bepaalde systematiek, waarbij was aangegeven dat de herverdeeffecten niet groter dan een bepaald percentage mochten zijn. Dat was ook niet het geval. In de eerste nota van wijziging is vervolgens voor een gebouwonafhankelijke vergoeding gekozen. De herverdeeffecten van die nieuwe benadering gingen de oorspronkelijk geraamde effecten inderdaad iets te boven. Om de gevolgen daarvan te mitigeren, is in de eerste nota van wijziging de gewenningsregeling in twee opzichten verruimd:

- de periode waarover de gewenningsregeling zich uitstrekt, is verlengd van een naar twee jaar;
- als het herverdeeffect voor een bevoegd gezag groter is dan 3%, is de gewenningsregeling van toepassing; dit percentage was aanvankelijk 5.

Vervolgens is de gewenningsregeling door de derde nota van wijziging verder verruimd: de periode waarover de gewenningsregeling zich uitstrekt, is verlengd van twee naar drie jaar, waarbij in het eerste jaar het verschil tussen de oude en nieuwe systematiek geheel wordt gecompenseerd.

De geringe nadelige verschuiving wordt deels gecompenseerd door de vereenvoudiging en dientengevolge minder beleidslasten.

Voorts vragen de leden van de fracties van de PvdA en het CDA wat de invloed van de herverdelingseffecten zou zijn als het stichtingsjaar als indicator in het stelsel zou worden opgenomen, gezien de grotere herverdeeffecten die optreden door met gebouwonafhankelijke kenmerken te werken.

Voor het antwoord op deze vraag moge ik verwijzen naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de gebouwonafhankelijke kenmerken.

De leden van de fracties van het GPV, de SGP en de RPF vragen of er informatie beschikbaar is over eventuele achterstanden in het onderhoud van de scholen, of er in de praktijk gebleken is dat bevoegde gezagsorganen hun gebouwen in een goede staat houden, en of er op dit punt verschil is tussen openbare en bijzondere scholen.

Over informatie inzake eventuele achterstanden in het onderhoud van scholen in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs beschik ik niet.

De leden van de commissie kunnen ten slotte de gedachtengang volgen dat het werken met gebouwonafhankelijke factoren past bij een gedecentraliseerd systeem, waarbij deze factoren buiten de invloedssfeer van de rijksoverheid liggen. Terecht voelt de rijksoverheid er niet voor te betalen zonder te kunnen bepalen. Maar, zo merken deze leden op, de argumentatie vertoont een mankement doordat het niet de gemeente is die de gevolgen draagt van een dure huisvestingskeuze: het zijn de scholen die, door de gemeente in een ouder, niet geïsoleerd gebouw gehuisvest, daarvan de dupe zijn omdat de rijksoverheid geen rekening houdt met de hogere kosten voor zo'n gebouw.

Ondergetekende deelt deze zienswijze niet. Het is namelijk niet zo dat een oud gebouw per definitie hogere onderhoudslasten kent. Daar komt bij dat besturen in het verleden via de programma's van eisen in de gelegenheid zijn gesteld energiebesparende maatregelen te treffen. Overigens is ook de gemeente gebaat bij het huisvesten van scholen in adequate niet-onderhoudsgevoelige gebouwen: na de decentralisatie behoudt ook de gemeente immers de zorg voor onderhoud aan en instandhouding van de gebouwen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos