

24 666

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en vervallen van het economisch claimrecht

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 maart 1997

Mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dankt ondergetekende de leden van de vaste commissie voor Onderwijs voor de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag.

Bij de beantwoording van de vragen wordt de indeling van het voorlopig verslag gevolgd.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of niet met behandeling in de Eerste Kamer kan worden gewacht totdat alle geschilpunten zijn opgelost.

Ondergetekende én de instellingen zijn van mening dat het onderhavige wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking zou moeten treden. Uitstel belemmert de ontwikkeling van het huisvestingsbeleid binnen de ROC's. Er zijn geen geschilpunten over de vormgeving van de operatie. Wel stelt de Bve Raad de toereikendheid van de beschikbare structurele middelen ter discussie. In paragraaf twee van deze memorie worden de vragen beantwoord die door de leden van verschillende fracties daarover zijn gesteld. Ondergetekende wil daarnaar graag verwijzen.

De leden van de CDA-fractie geven aan principiële voorstander te zijn van maatschappelijke decentralisatie waardoor verantwoordelijkheden bij besturen komen te liggen. Zij maken duidelijk dat zulks naar hun oordeel ook in het basis- en voortgezet onderwijs had dienen te gebeuren.

Ondergetekende constateert met voldoening dat de leden van de CDA-fractie de strekking van het wetsvoorstel onderschrijven. Heropening van de discussie over de vormgeving van de decentralisatie van de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs is in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel echter niet aan de orde; deze operatie is immers al afgerond.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel en achten een gefaseerde invoering verstandig. De leden van deze fractie hebben er kennis van genomen dat tussen de minister en de Bve Raad op hoofdlijnen overeenstemming bestaat over de overdrachts- en vereveningssystematiek met betrekking tot de huisvesting en over de wijze van bepaling van de middelenbehoefte. Zij vragen of

exact kan worden aangegeven op welke punten de meningen nu nog uiteenlopen.

Het enige punt waarop met het bve-veld verschil van mening bestaat is als zodanig vastgelegd in de overeenkomst die ondergetekende en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 20 februari 1996 met het veld hebben gesloten. Het meningsverschil komt erop neer dat de Bve Raad, in tegenstelling tot ondergetekende, van oordeel is dat de structureel beschikbare middelen onvoldoende zijn om de huisvesting van de sector blijvend op een adequaat niveau te houden.

2. De uitvoering van de operatie

De leden van de CDA-fractie menen dat voor deze operatie een wezenlijk ander systeem is gekozen dan voor de okf-hbo-operatie. Zij vragen inzicht te geven in deze beleidswijziging, temeer daar de hbo-systematiek kennelijk goed lijkt te voldoen. Waarom wordt dat systeem ingeruild tegen een systeem waarbij die ervaringen tot nu toe ontbreken?

Het huidige kabinet heeft voor de operatie in de bve-sector dezelfde uitgangspunten gekozen als voor de decentralisatie van de huisvesting in het hbo, namelijk dat de operatie:

- a. budgettair neutraal zou moeten zijn,
- b. bedrijfseconomisch verantwoord en
- c. de instellingen in een gelijke uitgangspositie zou dienen te brengen door een verevening van vermogen, belegd in gebouwen en terreinen.

Voor de bve-sector hebben deze uitgangspunten deels een andere uitwerking gekregen. De redenen daarvoor zijn de ervaringen die zijn opgedaan met het hbo en de specifieke kenmerken van de bve-sector. Zo is – evenals in het wo – afgezien van een afdracht aan het Rijk. Het bedrag dat bve-instellingen zouden moeten lenen bij een afdracht aan het Rijk zou de financiële spankracht van de stellingen te boven gaan.

Als gevolg van de verevening zullen sommige instellingen wel een lening moeten sluiten, omdat zij een relatief jong gebouwenbestand hebben. Andere instellingen zullen een bedrag ontvangen. Macro is de verevening budgettair neutraal voor het bve-veld.

De veldspecifieke uitwerkingen betreffen niet de vormgeving van de operatie op zich, maar normen, zoals de stichtingskosten per m² bvo, de waardebepaling van sportterreinen en de ruimtebehoefte-normering. Deze normen zijn ontleend aan de geldende praktijk.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of ondanks het verschil in systematiek, het hbo en het bve in een gelijke uitgangspositie worden gebracht; zij ontvangen bij het antwoord graag een financiële onderbouwing.

Ondergetekende oordeelt dat beide sectoren in een gelijkwaardige positie verkeren. Toetssteen daarvoor is het antwoord op de vraag of het in huisvesting belegde vermogen van beide sectoren blijvend in stand kan worden gehouden. Voor het hbo zijn de structurele middelen voor huisvesting toereikend om het vermogen blijvend op 50% van de herbouwwaarde van de gebouwen te houden. Voor het bve is dat percentage 47 tot 50, afhankelijk van de vooronderstellingen over de prijsontwikkeling van de normatieve huurcomponent in de huisvesting. De prijs per gehuurde m² bvo was in 1995 f 113. Deze prijs zal zich naar verwachting meer marktconform ontwikkelen tot f 165. Bij die prijs is de uitkomst 47%. Bij een gemiddelde huurprijs van f 150 is de uitkomst 50%. Ondergetekende vindt dit een acceptabele uitkomst.

Waarom wordt bij de jaarlijkse vergoeding uitgegaan van een lineaire afschrijving, terwijl bij de waardebepaling voor de gemengde afschrijving is gekozen, waardoor er met twee systemen wordt gewerkt, zo vragen de

leden van de CDA-fractie en zij koppelen daaraan de vraag of het juist is dat de restwaarde 14% lager zou zijn bij uitsluitend lineaire afschrijving.

Ondergetekende antwoordt dat de jaarlijkse vergoeding bestemd is om de huisvesting kwalitatief op niveau te houden. Daarbij wordt uitgegaan van

a. lineaire afschrijving op de normatieve ruimtebehoefte in eigendom (80%);

b. vaste eigenaarslasten per m² bvo;

c. marktconforme huur van 20% van de normatieve ruimtebehoefte.

Binnen de beschikbare middelen resteren per saldo middelen voor kwalitatieve verbetering en vernieuwing van de huisvesting die, zoals hierboven is aangegeven, toereikend moeten worden geacht. Voor een gedeelte moeten deze middelen aangewend worden voor de dekking van de rentelast op bestaande leningen.

De verevening heeft tot doel de instellingen vermogenstechnisch in een gelijke uitgangspositie te brengen door herverdeling van dat vermogen. Bij de waardebeoordeling in het hbo werd op voorstel van de HBO-Raad een methode van afschrijving overeengekomen waarbij alle instellingen, ongeacht de leeftijd van de gebouwen en ongeacht de bouwaard van deze gebouwen, een gelijke jaarlijkse kapitaallast per m² hebben. Dit wordt bereikt door een methode van afschrijving die deels annuïtair en deels lineair is. Voor de decentralisatie van de huisvesting van het bve is deze benadering overgenomen. Ondergetekende ziet geen redenen om voor de bve-sector een andere benadering dan voor de hbo-sector te kiezen.

Indien bij zowel de waardebeoordeling van de gebouwen als bij de berekening van de benodigde middelen zou worden gekozen voor uitsluitend lineaire afschrijving, hetgeen ondergetekende principieel onjuist acht, dan zou de restwaarde 11% lager zijn; de restwaarde bedraagt 38% bij gemengde afschrijving en 27% bij lineaire afschrijving.

De leden van de CDA-fractie vragen ook nog of er sprake is van een collectieve last, en zo ja, hoe groot deze is.

De term collectieve last is misleidend, omdat daar de suggestie vanuit gaat dat de instellingen gezamenlijk als gevolg van de operatie met een grote schuldenlast worden opgezadeld. Dat is geenszins het geval. Als gevolg van de operatie is volgens de meest actuele raming voor investeringen, ná afschrijving, vaste eigenaarslasten en kosten van huisvesting in huur, een bedrag van f 59 mln. per jaar beschikbaar. Daarmee kan bij een rente van 6% een investeringsvolume worden gegenereerd van f 990 mln. Daarvan is f 510 mln. benodigd voor aflossing van in het verleden aangegane leningen voor huisvesting. Het resterende investeringsvolume f 480 mln. kan worden aangewend voor een kwalitatieve investeringsimpuls, waarmee het in huisvesting belegd vermogen, afhankelijk van de prijs van de normatieve huurcomponent in de huisvesting, wordt gebracht op tenminste 47% van de normatieve herbouwwaarde van de gebouwen in eigendom. De feitelijke leenlast van de bve-sector nu is de op 1 januari jl. uitstaande schuldrest ad f 510 mln. Potentieel genereert de operatie een leenlast van ca. f 480 mln.

Het verheugt ondergetekende dat ook de leden van de fractie van D66 het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel steunen. De leden van deze fractie vrezen echter dat door de gekozen gemengde afschrijving bij de waardebeoordeling van de gebouwen relatief te weinig geld overblijft en dat daarmee de kwaliteit van het onderwijsproces zal worden aangetast, zoals ook in een schrijven van de Bve Raad van 31 januari 1997 wordt gesteld.

Ondergetekende herhaalt dat de wijze van waardebeoordeling een instrument is voor de verevening van het positieve vermogen in gebouwen, dat op zich los staat van de structurele bekostiging. Voor de waardebeoordeling van het in gebouwen belegde vermogen is nadrukkelijk

gekozen voor dezelfde methode als voor het hbo werd gehanteerd.

Eerder in deze paragraaf heeft ondergetekende uiteengezet waarom naar zijn mening de structureel beschikbare huisvestingsmiddelen toereikend zijn om dit in gebouwen belegde vermogen ook in stand te houden. Daarmee is tevens aangegeven dat de exploitatie van de huisvesting niet ten koste hoeft te gaan (van de kwaliteit) van het onderwijsproces.

3. Waarborgfonds

De leden van de CDA-fractie vragen naar de vergelijkbaarheid van het waarborgfonds hbo en het waarborgfonds dat onderdeel is van de decentralisatie van de huisvesting in het bve-velde. Zij vragen of de startvoorwaarden exact dezelfde zijn en wat de startbedragen zijn. Zij vragen ook of de vulling van het fonds door de regering niet een sigaar uit eigen doos betekent. De leden van de fractie van D66 vragen of kan worden gegarandeerd dat het waarborgfonds een werkelijk «waarborgfonds» is of dat alles te krap bemeten is.

Naar de opvatting van ondergetekende zijn de startvoorwaarden van het waarborgfonds-bve positiever in potentie dan destijds voor het hbo. De wettelijke vereisten voor beide waarborgfondsen zijn dezelfde, hoewel (zoals toegelicht in de memorie van toelichting) de bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel op enkele punten soberder zijn geformuleerd. In de memorie van toelichting is aangegeven hoe het waarborgfonds eruit zou kunnen zien. De feitelijk vormgeving van waarborgfonds is een verantwoordelijkheid van de instellingen zelf. De instellingen zullen bij de vormgeving van de precieze taken en werkwijzen van het fonds binnen de door de wet gestelde randvoorwaarden er op toe moeten zien, dat het waarborgfonds in financieel opzicht levensvatbaar is en naar behoren kan functioneren.

Materieel is de startpositie van het waarborgfonds-bve gunstiger omdat in tegenstelling tot de situatie in het hbo geen afdracht aan het Rijk plaatsvindt en derhalve ook geen sprake is van een hoge schuldenlast als gevolg van de overdrachtsoperatie. Deze omstandigheid rechtvaardigt een lagere initiële storting door het Rijk dan destijds in het waarborgfonds-hbo. In dat waarborgfonds stortte het Rijk f 57.5 mln. bij een initiële leenlast van f 1.5 mld. In het waarborgfonds-bve zal het Rijk f 22 mln. storten bij een geraamde initiële leenlast van tussen f 250 en f 350 mln. Verhoudingsgewijs heeft het waarborgfonds-bve bij ingang van deze overdrachtsoperatie dus een steviger vulling. De middelen voor het waarborgfonds-hbo waren afkomstig uit de bruto deelnamesommen van de instellingen en waren dus opgebracht door die instellingen zelf. De middelen voor het waarborgfonds-bve zijn vrijgefallen door de temporerings van de investeringen in de bve-sector in het begrotingsjaar 1996. De uitspraak van de Bve Raad dat dit «in feite een klassieke sigaar uit eigen doos is», is volgens de regels van het begrotingsbeheer onjuist. Deze middelen hadden ook kunnen worden bestemd voor prioriteiten in andere onderwijssectoren. Vast staat dat het nimmer de bedoeling van ondergetekende is geweest «anders dan ten laste van de middelen die reeds voor het bve-velde beschikbaar zijn gesteld» bij te dragen aan de initiële vulling van het fonds zoals reeds werd gesteld in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 666, nr. 3, blz. 15 onder punt c3). Zowel de herkomst als de omvang van de vrijvallende middelen zijn najaar 1996 aan vertegenwoordigers van de BVE-raad kenbaar gemaakt.

4. Bekostiging

De leden van de VVD-fractie vragen naar de bereidheid de algemene maatregel van bestuur (amvb) «Waardebepaling en verevening» en ook de ministeriële regeling bekostiging voor te hangen.

Ten aanzien van de amvb bevat het wetsvoorstel reeds een dergelijke bepaling. De amvb wordt aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden, nadat deze in het Staatsblad zal zijn geplaatst.

Ten aanzien van de ministeriële regeling waarin de rijksbijdrage voor de huisvestingskosten zal worden vastgesteld, ontbreekt een dergelijke bepaling omdat voorhang ook niet bedoeld is. Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heeft ondergetekende echter toegezegd dat de ministeriële regeling waarin de rijksbijdrage voor de huisvestingskosten wordt vastgesteld, aan de Kamer zal worden voorgelegd en niet zal worden uitgevoerd dan nadat de Kamer haar opvatting daarover heeft kunnen geven. Ter vermijding van misverstand merkt ondergetekende op dat de regeling niet de berekening van de rijksbijdrage regelt, maar slechts de wijze waarop de door de begrotingswetgever toegekende middelen over de instellingen worden verdeeld. Zoals gebruikelijk zal deze regeling ook aan de Eerste Kamer worden toegezonden.

De leden van de VVD-fractie vragen ook of bereidheid bestaat om extra middelen beschikbaar te stellen voor de huisvesting.

Ondergetekende antwoordt dat de OKF-BVE operatie zodanig is vorm gegeven dat de instellingen de ruimte krijgen om hun eigen huisvestings-situatie te optimaliseren. Bovendien bevat de normvergoeding een vrije marge voor kwalitatieve vernieuwing van de huisvesting. Er is daarom geen enkele aanleiding om thans extra middelen voor dit doel beschikbaar te stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens naar het oordeel van ondergetekende over het rapport Berenschot.

Ondergetekende antwoordt dat uit het rapport Berenschot de conclusie kan worden getrokken dat gemiddeld genomen de financiële positie van de bve-instellingen niet slecht is. Wel zijn er grote verschillen tussen de afzonderlijke instellingen. De oorzaken van deze verschillen zijn divers en niet eenduidig te benoemen. Drie factoren springen in het oog:

- bij de invoering van lump-sum bekostiging is niet voldoende gecorrigeerd voor verschillen in uitgangssituatie van de instellingen. In combinatie met andere factoren (bijvoorbeeld een dalend leerlingenaantal of een ongunstige ipl-/gpl-verhouding) heeft dat voor enkele instellingen geleid tot financiële knelpunten.
- de beperkte flexibiliteit in de kostenstructuur van de instellingen.
- het ontbreken van een voldoende geëquipeerd management. Dit hangt enerzijds samen met de ingrijpende veranderingsprocessen in het veld en anderzijds met managementvaardigheden en -instrumenten binnen de instellingen.

De hoofdelementen van een oplossingsrichting zijn: sanering van incidentele hardnekkige financiële knelpunten, verbetering van het management, versterking van de communicatie met het veld, flexibilisering van de inzet van productiefactoren, beoordeling van de inventaris/apparatuursituatie en verbetering van de accountability. Voor alles moet worden voorkomen dat de afstand tussen voorlopers en achterblijvers onder de instellingen groter wordt. Beleidsmatig is dat een weinig aantrekkelijk perspectief dat de verdere ontwikkeling van de sector ernstig zou belemmeren.

De leden van de CDA-fractie vragen het tegen 15 februari toegezegde plan van aanpak bij de beantwoording van de vragen te betrekken, ook de leden van de PvdA-fractie vragen daarom. Ondergetekende antwoordt dat

hij in de beleidsreactie op het rapport van Moret Ernst en Young en op het rapport van Berenschot een aantal stappen heeft aangekondigd die ertoe moeten leiden dat de financiële positie van de sector wordt versterkt. In het plan van aanpak dat recent aan de Staten-Generaal is toegezonden, is een aantal stappen nader uitgewerkt. Deels gaat het daarbij om maatregelen gericht op specifieke problemen van individuele instellingen, en deels om maatregelen die voor de gehele sector zullen gelden.

Een aantal instellingen kampt met specifieke financiële problemen. Voor de sanering hiervan is een tijdelijke knelpuntenpot aanwezig waarop onder voorwaarden een beroep kan worden gedaan. De instellingen zullen daarvoor zelf een aanvraag moeten indienen. Om een aanvraag te kunnen indienen moet de instelling in de periode 1994–1996 in tenminste twee jaar een exploitatietekort op de reguliere activiteiten hebben. Ook moet er sprake zijn van een ongunstig meerjarig financieel perspectief. De aanvragen zullen vergezeld moeten gaan van een overzicht van de maatregelen die de instelling tot nu toe heeft ondernomen om de financiële positie te verbeteren en de resultaten hiervan in relatie tot de onderwijskundige prestaties. Het ministerie van OCenW, daarbij ondersteund door een accountantsbureau, beoordeelt de aanvragen. Bij de oplossing zal mede worden gelet op de onderwijskundige situatie.

De kwaliteit van het financiële management van de instellingen wordt versterkt door de bij- en omscholing van een deel van het middenmanagement te ondersteunen alsmede door verbetering van het financiële management op directieniveau. Het moet in alle gevallen gaan om functies die zichzelf terug verdienen.

Berenschot concludeert dat het bestaande allocatiemechanisme in de bve-sector niet te grof werkt, gezien vanuit het perspectief van instellingen met financiële problemen. De meting waarop de conclusies van het bureau is gebaseerd, heeft echter betrekking op jaren waarin nog gedeeltelijk de effecten van overgangsmaatregelen bij de invoering van de GPL zichtbaar zijn. Dat is reden voor ondergetekende om op het ministerie de verhouding tussen de gemiddelde personeelslast op instellingsniveau (OPL) en de landelijke gemiddelde personeelslast (GPL) te laten onderzoeken. Het doel daarvan is nader inzicht te krijgen in de spreiding van de IPL. Er zal door een extern bureau nader onderzoek worden verricht naar de aansluiting van de apparatuursituatie in de instellingen bij die in het bedrijfsleven, de knelpunten die zich daarbij voordoen en de consequenties hiervan voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Als ijkpunt is de derde generatie eindtermen van toepassing.

Met dit palet aan maatregelen wordt verwacht dat acute financiële problemen bij instellingen kunnen worden gesaneerd en dat het financiële management in brede zin kan worden versterkt. Dit moet leiden tot een financieel meer gezonde sector die verder uitwerking kan geven aan de doelstellingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

De leden van de PvdA-fractie brengen in herinnering dat bij de behandeling in de Eerste Kamer van het voorstel Wet educatie en beroepsonderwijs (Kamerstukken 23 778) een motie werd aangenomen en zij willen weten hoe daaraan uitvoering wordt gegeven.

In de motie van het lid Jaarsma c.s. wordt de regering verzocht een wettelijke mogelijkheid te scheppen om vestigingen of opleidingen van scholen die uit bedrijfseconomisch oogpunt onrendabel zijn, in stand te houden indien de fysieke bereikbaarheid van het bve-aanbod in een regio onder een nader te bepalen minimum dreigt te raken.

De «vangnetbepaling» die bedoeld wordt in deze motie zal niet worden ondergebracht in het waarborgfonds dat onderdeel is van het onderhavige wetsvoorstel. Dit waarborgfonds is immers een privaatrechtelijk orgaan waarmee de overheid op zich geen bemoeienis heeft. Bij een dergelijk fonds passen geen publiekrechtelijke bevoegdheden.

Met ingang van 1 januari 1996 is het regionale voorzieningenniveau van het bve-onderwijs op grond van de rapportage roc-vorming 1995/1996 van de bve-procescoördinatie in beeld gebracht. Jaarlijks wordt de stand van zaken opgenomen om ontwikkelingen te kunnen constateren en knelpunten te kunnen signaleren. In 1997 geschiedt dit aan de hand van de eindrapportage roc-vorming van de bve-procescoördinatie. Overigens is de uitvoering van de motie Jaarsma onderdeel van de voortgangsrapportage aan de Staten-Generaal over de implementatie van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

5. Ruimtebehoefte VAVO en deeltijd-MBO

De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie stellen vragen over de ruimtebehoefte van VAVO en daarmee samenhangende problematiek. Met name vragen zij waarom de Normeringscommissie zo laat met een advies met betrekking tot het vavo en het deeltijd-mbo is gekomen. Zij willen, evenals de leden van de fractie van D66, weten of de bewindslieden dit advies het juiste uitgangspunt vinden en vragen of het voor de hand ligt het VAVO nu hoofdzakelijk naar de avonduren te verwijzen. Worden de schaalvoordelen door toepassing van deze normen niet dubbel of tripel ingeboekt en wordt de kwaliteit van het onderwijs niet aangetast? Voor de totstandkoming van de ruimtebehoeftenormering is advies uitgebracht door de Normeringscommissie, waarin ook vertegenwoordigers van het veld participeren.

Ondergetekende gaat er van uit dat een advies van deze commissie kan rekenen op de steun van het veld. Het advies betreffende het vavo en het deeltijd-mbo is op 24 oktober 1995 ontvangen. In de ogen van ondergetekende was dat ruim op tijd om een oordeel te vormen over de normatieve ruimtebehoefte van het bve-veld.

De Normeringscommissie had de norm voor zowel het vavo als het deeltijd-mbo op nul gesteld. Volgens de commissie hebben slechts zelfstandige instellingen voor vavo een ruimtebehoefte. Na de roc-vorming zullen er geen categoriale vavo's meer zijn. Ondergetekende heeft dit deel van het advies van de Normeringscommissie niet overgenomen omdat hij deze zienswijze niet onderschrijft; hij onderkent dat met name vavo niet uitsluitend in de avonduren wordt verzorgd in dan leegstaande ruimten. In afwijking van het advies van de Normeringscommissie is met instemming van de vertegenwoordigers van het bve-veld, de ruimtebehoeftenorm voor het vavo op 1,51 m²/DTE en voor het deeltijd-mbo op 0,5 m²/DTE gesteld. De norm voor deeltijdonderwijs is dezelfde als in het hbo wordt gehanteerd. Door toepassing van deze normen worden de schaalvoordelen noch dubbel noch tripel ingeboekt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen