

Vergaderjaar 1998–1999

25 878

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met vervanging van de tijdelijke regeling van de vergoeding voor de exploitatiekosten door een in die wet zelf neergelegde regeling (regeling nieuw bekostigingsstelsel exploitatiekosten voortgezet onderwijs)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 oktober 1998

De vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft er behoefte aan onderstaande vragen en opmerkingen voor reactie aan de regering voor te leggen.

Met een tijdige en afdoende beantwoording acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de PvdA-fractie maken zich reeds geruime tijd zorgen over de bekostiging van het onderwijs. Daarom zijn zij verheugd over de extra financiële impuls die in het regeerakkoord is gegeven voor de exploitatie van het voortgezet onderwijs.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat een structurele regeling beoogt van het bekostigingsstelsel voor exploitatiekosten in het voortgezet onderwijs.

Deze leden merken op, dat de discussie over BSM zich gedurende de laatste jaren met name toespitste op de hoogte van de vergoeding. Er bestond op dit punt een fors verschil in inzicht tussen de visie van de Normeringscommissie en OCW.

In dit verband wijst de VVD-fractie op de in het regeerakkoord op dit punt beschikbaar gestelde gelden, te weten 30 miljoen gulden voor een structurele verhoging van het budget voor administratie, beheer en bestuur en 200 miljoen gulden voor het inlopen van onderhouds-achterstanden. Zij spreekt de verwachting uit dat deze intensiveringen het door veel scholen ervaren verschil tussen benodigde en feitelijke bekostiging zal doen afnemen. Daarnaast zal dit verschil verkleind moeten worden door een toegenomen deskundigheid en kostenbewustzijn van schoolleiding en bestuur. De leden van de VVD-fractie spreken hun hoop uit dat de intensivering van de vergoeding voor ABB hier een bijdrage aan kan leveren.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Reitsma (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, Rabbae (GL), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijkema (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Belinfante (PvdA), Kortram (PvdA), Duijkers (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Remak (VVD), Halsema (GL), Orgü (VVD) en Wijn (CDA).
Plv. leden: Stellingwerf (RPF), Schimmel (D66), Verburg (CDA), Visser-van Doorn (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GL), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Passtoors (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), vacature PvdA, Gortzak (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), De Cloe (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Wagenaar (PvdA), Brood (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Blok (VVD), Vendrik (GL), Rijpstra (VVD) en Verhagen (CDA).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige voorstel van wet. Zij zijn de mening toegedaan dat dit wetsvoorstel een belangrijke schakel vormt in de totale bekostiging van het voortgezet onderwijs. Als onderdeel van de lump sum bekostiging verdient de materiële bekostiging van het voortgezet onderwijs dan ook meer (politieke) aandacht, aldus deze leden. Terecht gaat vaak de aandacht uit naar de menselijke, de personele component van de bekostigingsstelsels, maar in toenemende mate blijkt uit onderzoek dat een goede materiële omgeving van groot belang is voor het geven van goed onderwijs.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel regeling nieuw bekostigingsstelsel exploitatiekosten voortgezet onderwijs. Zij onderschrijven op hoofdlijnen de uitgangspunten van het BSM, te weten de vereenvoudiging en vermindering van de bekostigingsgrondslagen in het voortgezet onderwijs. Zij zijn er verheugd over dat het regeerakkoord en de onderwijsbegroting van 1999 192 miljoen gulden investeert in het achterstallig onderhoud en 28,8 miljoen gulden in Administratie, Beheer en Bestuur (ABB). Zij vinden het belangrijk dat de onafhankelijkheid van het funderend onderwijs en de gelijke bekostiging ten volle gewaarborgd blijven.

Niettemin hebben de leden van de fractie van D66 nog enkele opmerkingen en vragen die in het vervolg van dit verslag zijn opgenomen.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel regeling nieuw bekostigingsstelsel exploitatiekosten voortgezet onderwijs. Deze leden hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen. Zij staan positief tegenover de hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel, maar zijn er nog niet van overtuigd dat met de voorgestelde uitwerking en hoogte van de vergoedingen een structureel toereikende vergoeding wordt verwezenlijkt. De aanvankelijk voorgestelde structurele verhoging van de vergoedingen met 52 miljoen gulden was daar zeker niet toereikend voor. Deze leden hebben er meermalen op gewezen dat de materiële bekostiging van het voortgezet onderwijs fors onder de maat is. De discussies over de kosten van administratie, beheer en bestuur zijn overbekend, en ook over het onderhoud en de inventarissen wordt al jarenlang gevochten. Inmiddels zijn in de begroting voor 1999 extra gelden beschikbaar gesteld. De vraag of deze toereikend zijn, laat zich volgens de leden van deze fracties echter nog steeds stellen. Zij gaan daar hieronder nader op in.

Evaluatie bekostigingsstelsel materieel (BSM)

Het onderhavige wetsvoorstel is mede gebaseerd op een evaluatie van het bekostigingsstelsel materieel. De leden van de PvdA-fractie stemmen in met de voorgestelde verhogingen van de vergoeding van de exploitatiekosten, maar hebben desalniettemin nog enkele vragen. De Memorie van Toelichting behandelt expliciet enkele oorzaken van de verschillen tussen het ministerie en de Normeringscommissie in de beoordeling van de noodzakelijke exploitatievergoeding. Reeds langere tijd bestaan er klachten over vervuiling van schoolgebouwen. Het ministerie berekent een lagere prijs voor de kosten-categorie schoonmaken dan de Normeringscommissie. Het ministerie baseert zich hierbij op een onderzoek van het Nederlands Inkoop Centrum (NIC) van vier jaar geleden. De leden van de PvdA-fractie houden op dit punt zekere twijfels. Een onderzoek van vier jaar geleden hoeft niet vanzelfsprekend de werkelijkheid van hier en nu weer te geven. Kan de

staatssecretaris haar visie op de prijs van de kostencategorie schoonmaken geven? Beschikt zij ook over meer recente onderzoeksgegevens?

De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat de regering over de technische aspecten van het voorstel van wet overeenstemming heeft bereikt met de diverse overlegpartners. Zij denken daarbij aan de plaats van de materiële bekostiging binnen de lump sum systematiek, de normering als zodanig, het aantal parameters enzovoort.

Het grote geschilpunt is en blijft echter de hoogte van het budget. Dit bevreemdt deze leden ten zeerste: of er is sprake van een (objectief) genormeerd systeem, de overlegpartners en de rijksoverheid handelen daar dan ook naar, of er is geen sprake van een objectief genormeerd systeem waardoor een eindeloze discussie kan ontstaan over wat nu wel of niet een afdoende bekostiging is.

In het voorgestelde artikel 86, tweede lid, is duidelijk aansluiting gezocht bij artikel 92, tweede lid van de WBO; het zogenaamde Londostelsel. Ook bij de ontwikkeling van het Londostelsel hebben zich de nodige strubbelingen voorgedaan, maar daarbij is ook het nodige leergeld betaald.

Waarom wordt nu in het voortgezet onderwijs een identieke discussie veroorzaakt? Is overwogen om in artikel 86, tweede lid, de suggestie van de gezamenlijke besturenorganisaties op te nemen (zie hun brief van 27 maart 1998, kenmerk MZIW98/287): «De vergoeding wordt zodanig vastgesteld dat zij toereikend is voor de noodzakelijke kosten van een school»? De leden van de CDA-fractie hebben dan ook zonder meer behoefte aan een nadere uiteenzetting op de volgende punten:

De verschillen tussen de regering en de Normeringscommissie.

Kan de regering aangeven waarom de Normeringscommissie haar werk niet goed heeft gedaan? Een verschil in de berekeningen van 282 miljoen gulden in 1995 (wat te denken over de jaren 1996 tot en met 1998?) is niet te verklaren uit een verschil in calculatie of daarbij gehanteerde methoden. Een dermate serieus te nemen gezelschap kan niet op deze wijze worden afgeserveerd. Welke rol heeft de vertegenwoordiging van het Ministerie van OCW in de commissie gespeeld? Hebben deze leden tussentijds signalen afgegeven? Waarom was een meer objectieve normering – wellicht extra, extern – door derden gelegitimeerd, niet mogelijk?

Opvallend is voorts dat alle tot op dit moment geraadpleegde adviseurs (de Normeringscommissie, de VNG, de besturenorganisaties, het IOO, het NEI, het NIBAG) spreken over ernstige tekorten in de materiële bekostiging van het voortgezet onderwijs. Het kabinet stelt vervolgens een bedrag van + 50 miljoen gulden structureel (extra) ter beschikking boven op het huidige budget en verklaart als het ware de tekorten voor opgeheven!

Verheugd zijn de leden van de CDA-fractie met de brief van het kabinet d.d. 15 september 1998. Structureel worden de uitgaven voor administratie, bestuur en beheer verhoogd met 30 miljoen gulden (OCW 28,8 miljoen gulden, LNV 1,2 miljoen gulden). Welke berekeningen liggen aan dit bedrag ten grondslag? Is dit bedrag in overeenstemming met het advies van de Normeringscommissie?

Voorts komt er een eenmalige impuls van 200 miljoen gulden om achterstanden in het onderhoud van schoolgebouwen terug te dringen. Het is te prijzen dat deze impuls niet gepaard gaat met een aanvankelijk beoogde verlaging van het structurele budget. Maar ook bij dit bedrag stellen de aan het woord zijnde leden de vraag op welke berekeningen en aannames het is gebaseerd.

De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat met de brief van 15 september 1998 de stelligheid van het vorige kabinet dat het budget voldoende zou zijn wel in een geheel ander daglicht is komen te staan. Maar beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald!

Gezien het advies van de Normeringscommissie blijven de leden van de CDA-fractie de behoefte houden aan een duidelijke verklaring van de verschillen in de bedragen: als er geen extra geld ter beschikking is (conjunctureel, structureel, andere politieke keuzen) ware het wellicht beter om dat als kabinet, van welke samenstelling dan ook, duidelijk aan te geven en niet een min of meer verbloemde discussie aan te gaan over een wel of niet afdoende bekostiging.

Uitkomsten evaluatie BSM

De Memorie van Toelichting verklaart de verschillen ten opzichte van de Normeringscommissie ten dele ook aan de handvande toedeling van activiteiten tot een kostencategorie. Nu plegen uitgaven die niet bij de ene kostencategorie horen in het dagelijks leven nog wel eens bij een andere categorie op te duiken. De leden van de PvdA-fractie zouden daarom graag precies willen weten hoe zulke toedelingskwesaties zo'n 43 miljoen gulden kunnen schelen.

De staatssecretaris stelt dat de invoering van het bekostigingsstelsel materieel scholen niet in problemen heeft gebracht. Zij baseert zich op een onderzoek van «Regioplan».

Uit dit onderzoek blijkt, dat 83% van de scholen een gemiddeld tekort van 16–19% ervaart. De leden van de PvdA-fractie willen graag horen hoeveel het gemiddeld tekort bij de overige 17% van de scholen bedraagt.

Er wordt 75 miljoen gulden aan indirecte rijksinkomsten van de scholen in mindering gebracht op het budget voor materiële bekostiging, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Welke indirecte inkomsten betreft het hier, en is het aannemelijk dat deze worden gebruikt voor de materiële bekostiging, zo vragen zij.

Deze leden constateren dat het ministerie van OCW voor de inventaris een afschrijvingstermijn hanteert van 20 jaar. De Normeringscommissie hanteert een afschrijvingstermijn van 13 jaar. Hoe groot is het effect voor de materiële bekostiging van deze manieren van afschrijvingen? Acht de regering een afschrijvingstermijn van 20 jaar voor inventaris realistisch, en kan zij dit onderbouwen? Heeft toekenning van het incidentele budget van 50 miljoen gulden voor het inlopen van onderhoudsachterstanden inmiddels plaatsgevonden? Welke criteria hebben hierbij een rol gespeeld? Is de regering van plan om het in het regeerakkoord extra beschikbaar gestelde bedrag van 200 miljoen gulden op dezelfde wijze in te zetten?

De leden van de fractie van D66 krijgen de indruk dat bij de evaluatie van het BSM en onderhavig wetsvoorstel de regering is uitgegaan van de huidige praktijk in de scholen, en zich niet heeft afgevraagd welk budget nodig is om in de toekomst ook verzekerd te zijn van goed kwalitatief onderwijs. Heeft de regering bijvoorbeeld rekening gehouden bij de vaststelling van de normbedragen met de verplichte invoering van de ARBO-regelgeving, de nieuwe leermiddelen die aangeschaft moeten worden in verband met de invoering van het studiehuis en de leerwegen in vbo/mavo en de inrichting van de school die aangepast moet worden aan de tweede fase voortgezet onderwijs en het traject mavo/vbo/vso? De leden van de D66-fractie vragen waarom de schoonmaakkosten onder de categorie investeringskosten vallen, terwijl dat toch uitgaven zijn die min of meer dagelijks terugkeren.

De regering is bovendien van mening dat de vergoeding voor schoonmaakkosten kostendekkend is. Op aandrang van deze leden is eerder door de staatssecretaris toegezegd dat de kostendekkendheid aan de praktijk getoetst zou worden door middel van mantelcontracten. Hoe staat het daarmee?

De Memorie van Toelichting is op blz. 10 niet duidelijk over het aantal leerlingcategorieën dat gaat gelden in het BSM en de wijze van indiceren. De leden van de fractie van D66 zouden dat wel graag willen vernemen van de staatssecretaris.

In het wetsvoorstel wordt volgens de toelichting vastgelegd dat sprake is van een onderbouwing van de vergoeding. Welke dat is en hoe is echter niet duidelijk. De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF achten het van groot belang dat deze onderbouwing objectief is, en ook goed te beoordelen door de Kamer. Zij vragen hierover dan ook meer informatie. Deze leden achten het voor een adequate exploitatie van de scholen van belang dat duidelijkheid bestaat over wat de noodzakelijke kosten van «een in normale omstandigheden verkerende school» zijn, en dat ook regelmatig wordt getoetst of de kostenvergoeding in de praktijk toereikend is. Zij vinden het begrip «redelijke behoeften» wat vaag. Kan dit niet worden gewijzigd in «noodzakelijke kosten»?

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen een nadere toelichting op de noodzakelijke termijnen van afschrijving wat betreft activa en onderhoud. Blijkt uit het feit dat oudere schoolgebouwen met grotere achterstanden zitten niet al dat de door het ministerie gehanteerde termijnen te kort zijn?

Wat betreft de schoonmaakkosten is de onderbouwing theoretisch bepaald, volgens de toelichting omdat de betreffende uitgaven een investeringskarakter hebben. Dit vereist volgens deze leden een nadere toelichting. Zij plaatsen ook vraagtekens bij de validiteit van de argumenten van de regering wat betreft de schoonmaakkosten. De Normeringscommissie wijst er op dat de Londonnorm is gebaseerd op de mantelcontracten via het NIC, die echter specifiek zijn bedoeld voor kleinere schoonmaakeenheden, die niet passen bij de schoolsituatie in het voortgezet onderwijs.

De regering is niet bereid te rekenen met een vaste voet voor alle nevenvestigingen, dus ook die zonder spreidingsnoodzaak. Volgens de regering gaat het om eigen bestuurlijke keuzen van de scholen. De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vinden dat dit wel wat moet worden genuanceerd. De overheid heeft immers bewust een fusiestimuleringsbeleid gevoerd. Schaalvergroting heeft echter lang niet altijd tot gevolg dat alle scholen/schoolgebouwen op één locatie staan. Nog afgezien van de vraag of dit voor de scholen zelf wenselijk zou zijn, was ook het overheidsbeleid gericht op handhaving van voldoende spreiding van voorzieningen. Deze leden pleiten dan ook voor heroverweging op dit punt.

De onderhouds- en inventarissituatie

In het regeerakkoord wordt fors extra geld uitgetrokken voor de vermindering van de onderhoudsachterstanden in het voortgezet onderwijs. Een van de oorspronkelijke oplossingen die de staatssecretaris voor de onderhoudsachterstanden noemt, is afstoting van voornamelijk oudere schoolgebouwen. De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat onderwijsdoelstellingen niet altijd ertoe dwingen om oude gebouwen in gebruik te houden. Toch zou afstoting leegstand tot gevolg kunnen hebben en, zoals bekend, is leegstand zelden bevorderlijk voor de levensduur van gebouwen. Omdat oude schoolgebouwen ook een zekere monumentale waarde kunnen vertegenwoordigen, achten de leden van de PvdA-fractie het mogelijk dat in dergelijke gevallen zo'n schoolgebouw in gebruik zou worden gehouden. Zou in zulke gevallen een financiële bijdrage vanuit monumentenzorg tot de mogelijkheden kunnen behoren? Deze leden erkennen dat de afgelopen jaren bij monumentenzorg tekorten zijn ontstaan, maar zodra deze worden opgelost, achten zij het wenselijk dat ook van daaruit een bijdrage plaatsvindt. Is afstoting van oude

schoolgebouwen met een monumentale waarde, gezien de extra financiële impuls voor het onderhoud, nog aan de orde? Inzake de inventaris onderstreept de Memorie van Toelichting het belang van goed onderhoud. Observaties van TNO wijzen uit dat goed onderhoud aanzienlijk kan bijdragen aan de levensduur van de inventaris. Ongetwijfeld kunnen scholen aan deze observaties veel wijze lessen ontlenen voor het onderhoud van nieuw meubilair. Scholen hebben echter veelal te maken met reeds aanwezige inventaris. De wijze lessen van TNO betekenen bij beschadigd meubilair geen verlengde levensduur met terugwerkende kracht. Daarom vragen de leden van de PvdA-fractie de staatssecretaris om een nadere toelichting op de norm levensduur.

De regering wijst op de mogelijkheid voor scholen om een deel van hun reserves in te zetten voor het inlopen van de achterstand op het gebied van het onderhoud en de inventaris. Het gaat hierbij evenwel om een macrobeeld. Het NEI-onderzoek constateert dat er op het niveau van de school geen relatie is tussen de omvang van de reserves en de onderhoudsachterstanden. De leden van de VVD-fractie achten dit in tegenspraak met de stelling van de regering dat de meeste scholen een lage prioriteit geven aan onderhoud, en dus onderhoudsachterstanden laten ontstaan ondanks aanzienlijke reserves. Dit laatste betekent immers dat er wel een positieve relatie is tussen de hoogte van de reserves en de omvang van de onderhoudsachterstanden. Kan de regering aangeven hoe zij tot de laatste stelling komt?

Kan de regering een beeld geven van het aantal «succesvolle» scholen, d.w.z. scholen met hoge reserves en lage achterstanden? Welke factoren spelen een rol in dit succes? Is deskundigheid bij het management doorslaggevend of de ouderdom van de gebouwen?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat deze gegevens van belang zijn voor een goede en rechtvaardige toekenning van de 200 miljoen gulden voor achterstanden die in het regeerakkoord zijn opgenomen. Is de regering van mening dat bij een goede inzet van dit bedrag de zorg ten aanzien van de onderhoudsachterstanden kan worden weggenomen?

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het grote belang van het vergroten van de deskundigheid bij scholen over financieel management. Welke bestaande en nieuwe instrumenten heeft de regering op het oog om deze deskundigheidsvergroting te ondersteunen?

Een tweede hoofdpunt van kritiek van de leden van de CDA-fractie betreft de kwestie van het achterstallig onderhoud. Zij wensen met name een substantieel commentaar op de brief van de VNG d.d. 31 mei 1998 (kenmerk OCSR/802609). Kan de aanname van 20% (voor rekening van de gemeentebesturen) in de Nota naar aanleiding van het Verslag nog een keer worden verklaard? Op welke wijze denkt de regering deze 20% in het Gemeentefonds te compenseren? Als compensatie niet plaats vindt, wie draagt dan deze kosten? Eenzelfde vraag stelt de VNG in haar brief ten aanzien van de schoolbesturen.

Een derde aandachtspunt betreft de financiële reserves van de schoolbesturen. De schoolbesturen zijn te prijzen dat zij, onder meer via zorgvuldig beheer, dergelijke reserves hebben opgebouwd. Zeker in een tijd dat de financiële zelfstandigheid van de schoolbesturen wordt vergroot, en daarmee hun aansprakelijkheid (met name ook ten aanzien van de personele component), is het raadzaam een financiële buffer op te bouwen. De leden van de CDA-fractie hebben er dan ook grote moeite mee dat de regering nu tussen de regels van de Memorie van Toelichting door de schoolbesturen min of meer dwingend adviseert een gedeelte van de reserves aan te wenden voor tekorten in de materiële bekostiging, ondermeer inzake het achterstallig onderhoud.

Wat de leden van de CDA-fractie voorts volstrekt onduidelijk is, is het feit dat achterstallig onderhoud en reserves niet in een verhouding van één op één bij de schoolbesturen voorkomen. Wat te doen bij schoolbesturen met veel achterstallig onderhoud en weinig of geen reserves; een situatie die zich helaas veelvuldig voordoet bij het openbaar onderwijs in de middelgrote en grote steden?

De leden van de fractie van D66 zijn het in beginsel eens met de Raad van State dat de regering duidelijk moet maken of de individuele scholen met onderhoudsachterstanden (afdoende) gebruik kunnen maken van de reserves van het collectief, en of het ontstaan van de achterstanden hun eigen schuld is of niet. Heeft de regering daar zicht op, en hoe zou dat mee moeten wegen bij de toedeling van middelen?

Volgens een onderzoek van Regioplan ervaart 83% van de scholen een gemiddeld tekort van 16–19%. De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen wat dit zegt over de overige 17% van de scholen. Hebben die een tekort van meer dan 19% of wellicht minder dan 16%? Zien zij het goed dat de regering erkent dat sprake is van een onderhoudsachterstand van in elk geval 320 miljoen gulden en een inventarisachterstand van in elk geval 380 miljoen gulden. De impuls van 192 miljoen gulden in de begroting 1999 (verspreid over de jaren 1999–2003) is toch lang niet voldoende om aan die achterstanden een einde te maken? Is deze impuls overigens alleen bedoeld voor de onderhoudsachterstanden of ook voor de inventarisachterstanden? Deze leden nemen overigens aan dat deze bedragen bovenop de al eerder toegezegde (structurele) verhoging van het budget met 52 miljoen gulden komen. Welk deel van die 52 miljoen gulden was trouwens bedoeld voor ABB?

De leden van deze fracties wijzen in dit verband ook op het onderzoek van het NEI (mei 1994), waarin wordt geconstateerd dat op jaarbasis sprake is van een tekort van 400 miljoen gulden voor onderhoud en inventarissen. Dit is een structureel tekort, zodat er een nogal groot verschil zit tussen de berekening van het NEI en die van het ministerie van OCW. Terwijl de verschillen tussen de berekeningen van het ministerie en die van de Normeringscommissie vrij uitvoerig zijn toegelicht, is dit wat betreft de conclusies van het NEI niet het geval. Deze leden vragen dan ook een nadere toelichting.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vinden het niet juist dat de regering onvoldoende tegemoet komt aan de achterstanden, zelfs niet tot het niveau dat zij zelf erkent.

Deze leden constateren dat in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat de regering zich zal inspannen om een budget voor een eenmalige impuls in 1998 ter beschikking te stellen om de onderhoudsachterstanden verder terug te dringen, echter onder gelijktijdige verlaging van het structurele budget. Over deze impuls zou bij de Voorjaarsnota worden beslist. Wat is het resultaat hiervan? Kan de cijferreeks in paragraaf 4 van de toelichting worden geactualiseerd?

Naar aanleiding van de verwijzing door de staatssecretaris naar de reserves die er bij de scholen zijn (585 miljoen gulden) merken de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF op, dat volstrekt niet duidelijk is welk deel daarvan bestemd cq. beschikbaar is voor onderhoud. Bovendien stellen zij de vraag of het veelal niet zo is dat scholen met grote reserves juist in geringere mate of geen achterstallig onderhoud hebben, terwijl scholen met veel achterstallig onderhoud wellicht beperkte of geen reserves hebben. Het achterstallig onderhoud en de reserves kunnen dan toch niet zomaar tegen elkaar worden weggestreept? Is het overigens juist dat het ministerie voor het primair onderwijs een reservebehoefte van f 900,- per leerling hanteert en voor het voortgezet onderwijs f 300,- per leerling? Kan dit worden toegelicht?

Wat betreft de onderhoudsachterstand wordt uitgegaan van een verantwoordelijkheid van de gemeenten van 20%, hetgeen leidt tot een verdeling van 80 miljoen gulden voor de gemeenten en 320 miljoen gulden voor het rijk. De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF nemen aan dat de regering dus ook zal voorzien in een structurele verhoging van het Gemeentefonds met het oog hierop.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF constateren dat in het verslag van het algemeen overleg op 10 december 1996 (24 806, nr. 3) door de staatssecretaris aan de Kamer een aparte beschouwing is toegezegd over de relatie tussen ouderdom van een school en de te maken kosten. Wanneer wordt deze rapportage toegestuurd? In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt bovendien gesproken over een analyse van de effecten aan de hand van modelscholen. Wanneer wordt deze analyse aan de Kamer worden toegezonden?

Vormgeving definitieve regeling

De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de hoofdlijnen van de systematiek van bekostiging zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Een onderbouwing voor een periode van vijf jaar geeft stabiliteit aan het systeem. Het jaarlijks vaststellen van de vergoedingsbijdragen biedt daarnaast ruimte om bij onderwijskundige ontwikkelingen de bedragen bij te stellen. Ook kunnen zij instemmen met de wettelijke waarborg dat de vergoeding redelijkerwijs voldoende moet zijn voor een in normale omstandigheden verkerende instelling.

Financiële gevolgen

De figuur die de financiële gevolgen van de verhogingen van het BSM-budget illustreert, roept bij de leden van de VVD-fractie enige vragen op. Eerder in de Memorie van Toelichting (blz. 6), is aangegeven dat tot 1 augustus 1998 50 miljoen gulden was vrijgemaakt voor een incidentele intensivering van BSM. In de figuur is echter sprake van een totale intensivering van 72,2 miljoen gulden voor 1997 en 1998. Voor 1999 is in de figuur sprake van 31,1 miljoen gulden. De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting.

Onderhavig wetsvoorstel dateert van 7 februari 1998. Ondertussen is er een nieuwe regering en zijn er andere bedragen vastgesteld voor de materiële bekostiging in het voortgezet onderwijs. De aanvullende brief van de staatssecretaris van 15 september jl. over het wetsvoorstel BSM geeft volgens de leden van de fractie van D66 nog niet duidelijk genoeg de financiële en budgettaire gevolgen weer van onderhavig wetsvoorstel. Zij zouden daarom graag een geactualiseerd overzicht krijgen van de twee tabellen op blz. 4. Bovendien vinden zij dat het hoofdstukje over de financiële gevolgen geen inzicht biedt in de budgettaire gevolgen van dit wetsvoorstel. Zij zouden ook graag de totale raming voor de materiële bekostiging in het wetsvoorstel opgenomen willen hebben.

Op blz. 9 in de Memorie van Toelichting stelt de regering een belangrijke eenmalige impuls voor onderhoudsachterstanden ter beschikking, onder gelijktijdige verlaging van het structurele budget. In de aanvullende brief van 15 september jl. blijkt dat het budget niet structureel verlaagd wordt, ondanks de impuls van 192 miljoen gulden. Betekent dat de toegezegde structurele verhoging van 52 miljoen gulden niet doorgaat?

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de toegezegde verhoging van 52 miljoen gulden per 1 augustus 1998 niet is uitgevoerd maar uitgesteld werd naar 1999?

Volgens onderhavig wetsvoorstel zou de structurele verhoging van 52 miljoen gulden ingezet moeten worden voor het wegwerken van de inventarisachterstand en ABB. Voor het ABB komt 28,8 miljoen gulden

beschikbaar, maar voor de tekorten voor de inventaris is er dan nog geen oplossing. De leden van de fractie van D66 vragen dan ook of de 192 miljoen gulden uit het regeerakkoord voor het achterstallig onderhoud ook ingezet kan worden voor het wegwerken van de inventaris-achterstanden.

In onderhavig wetsvoorstel wordt namelijk nog gesproken van een eenmalige impuls voor het wegwerken van zowel achterstand in onderhoud als inventaris. In het regeerakkoord en de begroting OCW 1999 wordt alleen gesproken over onderhoudsachterstand. Deze leden vrezen, dat als het extra budget voor de onderhoudsachterstanden niet aan de inventaris besteed mag worden, deze kostencategorie behoorlijk in de knel komt te zitten.

ARTIKELEN

ARTIKEL I

Artikel 86, eerste lid

De leden van de PvdA-fractie stellen de vergoeding voor loopbaanbegeleiding en -oriëntatie aan de orde. Deze specifieke regeling wordt overgeheveld naar de scholen. Graag vernemen zij welke garanties bestaan dat de loopbaanbegeleiding en -oriëntatie zonder een specifieke vergoeding voldoende gehandhaafd blijven.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de component «loopbaanoriëntatie en begeleiding». Kan de regering de concrete bedragen aangeven die in de meerjarenraming aan de materiële bekostiging worden toegevoegd; zijnde de voormalige gelden voor studie- en beroepskeuze?

De leden van de CDA-fractie wensen voorts een nadere uiteenzetting over de plaats van de nevenvestiging in het stelsel van materiële bekostiging. Op welke wijze wordt een afdoende bekostiging van nevenvestigingen gegarandeerd? Is het niet zinvol om hierbij een onderscheid te maken tussen stads- en plattelandsscholen? Met name deze laatste hebben immers van doen met grotere afstanden waarbij de nevenvestiging meer als zelfstandige eenheid dient te opereren.

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte een nadere uiteenzetting over de verhouding tussen de zogenaamde ARBO-wetgeving en het onderhavige voorstel van wet. Brengt de ARBO-wetgeving geen aanvullende financiële claims met zich, en op welke wijze wordt daarmee in de normering rekening gehouden?

Bij de kostensoorten is ook het onderdeel «loopbaanoriëntatie en -begeleiding» opgenomen. De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF merken – in navolging van de gezamenlijke besturen organisaties – op dat dit veel meer thuis hoort bij de personele kosten en dus niet op het budget voor de materiële exploitatie dient te rusten. Zij vernemen hierover graag de reactie van de regering.

Zij vragen voorts op welke wijze tegemoet wordt gekomen aan het voornemen tot versterking van de oriëntatie op maatschappij en beroep in het kader van het vmbo (vernieuwing vbo/mavo).

Artikel 86, zesde lid

Waarom heeft de regering besloten om de ministeriële regeling, waarin de systematiek van de aanpassing van de rijksvergoeding aan loon- en

prijswontwikkelingen wordt geregeld, niet voor te hangen bij de Tweede Kamer? De leden van de fractie van D66 verwondert dit des te meer, omdat het niet gebruikelijk is dat de systematiek van de aanpassing aan de prijswontwikkeling wordt gedelegeerd naar lagere regelgeving. Deze leden vrezen dat het wetsvoorstel op dit punt de scholen onvoldoende rechtszekerheid biedt. Het is immers voor de scholen van groot belang te weten op welke wijze het rijk ontwikkelingen in loon- en prijsniveau doorvertaalt in het exploitatiebudget.

De leden van de fractie van D66 vragen ook waarom in het zesde lid de zinsnede «tenzij de toestand van 's Rijks schatkist zich daartegen verzet» is toegevoegd? Deze formulering is niet gebruikelijk in wetgeving op OCW-terrein en op andere beleidsterreinen. Deze leden zien daarom graag gemotiveerd waarom voor OCW een andere systematiek moet gelden dan voor de rest van het rijk, en zo ja waarom.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF zijn blij met de wettelijke vastlegging van het beginsel van prijsindexering. Naar hun oordeel past hierbij echter niet de zinsnede «tenzij de toestand van 's Rijks schatkist zich daartegen verzet», omdat daardoor hetgeen met de ene hand wordt gegeven, met de andere hand kan worden teruggenomen. De scholen hebben naar hun oordeel recht op zekerheid wat betreft hun eigen schatkist.

ARTIKEL VI. INVOERINGSBEPALING

De invoeringsbepaling voorziet in een geleidelijke overgang in de financiering, indien de nieuwe bekostiging voor een school tot een hogere of lagere vergoeding leidt. Bij een hogere rijksbijdrage aan een school wordt door toepassing van het tweede lid het bedrag direct door het rijk afgeroomd. Bij een lagere vergoeding geldt echter de drempel dat pas bij een verschil van meer dan 5% de school kan rekenen op bijpassing, en dan nog alleen voor zover het verschil de 5% overschrijdt.

De leden van de fractie van D66 zouden graag willen weten waarom voor dit onderscheid is gekozen. Waarom heeft de regering voor zo'n hoge drempel gekozen? Deze leden vragen voorts of het afgeroomde geld dan tenminste ten goede komt aan de scholen die een lagere vergoeding krijgen.

ARTIKEL VII. EVALUATIE

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met de gedachte dat een regelmatige evaluatie moet plaatsvinden van de feitelijke ontwikkelingen op het gebied van de materiële bekostiging. Ook stemmen zij in met de mogelijkheid van tussentijdse bijstelling bij onderwijskundige ontwikkelingen. Nu zullen de komende jaren verscheidene onderwijskundige ontwikkelingen plaatsvinden, zoals de invoering van de profielen en de leerwegen. Daarom vragen zij of de evaluatie van de bekostiging eerder dan over vijf jaar zou moeten worden gepland.

Waarom is gekozen voor een evaluatie periode van 5 jaar, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zeker bij niet afdoende bekostiging achten zij een periode van 5 jaar te lang. Is het raadzaam de suggestie van de gezamenlijke besturenorganisaties ter zake over te nemen; namelijk een periode van 3 jaar?

Het lijkt de leden van de fractie van D66 zinvol om niet pas over vijf jaar maar al in een eerder stadium een evaluatie uit te voeren, om te kijken of het nieuwe bekostigingsstelsel naar behoren functioneert. Mocht dat niet

mogelijk zijn dan vinden zij het belangrijk dat, in plaats van een onafhankelijke ad hoc commissie die alleen ingesteld wordt voor de vijfjaarlijkse evaluatie, er een permanente onafhankelijke commissie komt die regering en parlement jaarlijks op de hoogte stelt van de feitelijke ontwikkelingen in de materiële bekostiging.

De voorzitter van de commissie,
Van der Hoeven

De griffier voor dit verslag,
Teunissen