

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 25 november 1998

Met belangstelling hebben de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over het wetsvoorstel. Wij zijn de fracties erkentelijk voor de uitgebreide en diepgaande inbreng die het verslag bevat, en hopen met deze nota de vragen en opmerkingen uit het verslag afdoende te beantwoorden. Mijn reactie wordt wat het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) betreft mede gegeven namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

In mijn antwoorden op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen heb ik de volgorde van het verslag zoveel mogelijk aangehouden. Soms had dat het nadeel dat verwijzingen naar eerder vermelde antwoorden moesten worden opgenomen, of dat antwoorden, althans naar strekking, voor de leesbaarheid van mijn reactie moesten worden herhaald. Ik vraag daarvoor begrip van uw commissie.

### **1. ALGEMEEN**

Het verheugt mij dat de hoofdlijnen van het wetsvoorstel als zodanig op de instemming blijken te kunnen rekenen van de diverse fracties. Ik acht dit een zeer belangrijk gegeven. Ook stemt het mij tot tevredenheid dat de fracties positief staan tegenover de extra financiële impuls die in het Regeerakkoord is gegeven voor de exploitatie van het voortgezet onderwijs.

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 van inzicht tussen de Normeringscommissie (hierna: NC) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna: OCenW). In dit verband wijst de

VVD-fractie op de in het Regeerakkoord op dit punt beschikbaar gestelde gelden, te weten f 30 miljoen voor een structurele verhoging van het budget voor administratie, beheer en bestuur (hierna: ABB) en f 200 miljoen voor het inlopen van onderhoudsachterstanden. Met de hier aan het woord zijnde leden spreek ik de verwachting uit dat deze intensiveringen het door veel scholen ervaren verschil tussen benodigde en feitelijke bekostiging zal doen afnemen.

De leden van de VVD-fractie spreken voorts als hun opvatting uit (en ik deel deze) dat daarnaast dit verschil verkleind moet worden door een toegenomen deskundigheid en kostenbewustzijn van schoolleiding en bestuur. Deze leden spreken de hoop uit dat de intensivering van de vergoeding voor ABB hier een bijdrage aan kan geven.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn van mening 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.

Ik ben het met deze observatie van harte eens.

Ook de leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven eveneens op hoofdlijnen de uitgangspunten van het BSM, te weten de vereenvoudiging en vermindering van de bekostigingsgrondslagen in het voortgezet onderwijs. Het verheugt deze leden dat het Regeerakkoord en de Onderwijsbegroting van 1999 f 192 miljoen investeren in het achterstallig onderhoud en f 28,8 miljoen in ABB. Deze leden vinden het belangrijk dat de onafhankelijkheid van het funderend onderwijs en de gelijke bekostiging ten volle gewaarborgd blijven. Daarmee ben ik het vanzelfsprekend eens.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. 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 f 52 miljoen was daarvoor zeker niet toereikend, zo merken deze leden op. Zij benadrukken dat zij er meermalen op hebben gewezen dat de materiële bekostiging van het voortgezet onderwijs fors onder de maat is. De discussies over de kosten van ABB 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.

Alvorens op de afzonderlijke vragen en opmerkingen van de verschillende fracties in te gaan, zet ik graag, als referentiepunt voor mijn reacties op onderdelen, in algemene zin nogmaals uiteen wat mij voor ogen staat met dit wetsvoorstel tegen de achtergrond van de huidige regels over de exploitatievergoeding.

## **Beschrijving huidig BSM**

De huidige vergoedingsregeling voor de materiële kosten in het voortgezet onderwijs is gebaseerd op de regeling exploitatiekosten voor vwo, avo en vbo.

Die regeling heeft de volgende kenmerken:

- de teldatum van 1 oktober is bepalend voor de vergoeding in het daarop volgende schooljaar;
- de geldende systematiek kent twee onderdelen:

- I. een bedrag per leerling, opgebouwd uit drie elementen:
  - een vergoeding in verband met schoonmaak;
  - een vergoeding in verband de instandhouding van de schoolgebouwen;
  - een vergoeding in verband met de overige exploitatiekosten.

Momenteel zijn er 20 verschillende vergoedingscategorieën per leerling. Die hangen af van de schoolsoort, de afdeling of de leerjaren.

- II. een vaste voet. Dit is een gelijk bedrag per school ongeacht de grootte en de schoolsoort; in de regeling van 17 januari 1998 (Uitleg OCenW-Regelingen 1998, nr. 2/3) is dit bedrag voor het schooljaar 1998-1999 bepaald op f 32 600 per school.  
Houden scholen een nevenvestiging met spreidingsnoodzaak in stand, dan kan een extra vaste voet per nevenvestiging van f 20 600 worden toegekend. Bevinden scholen zich onder de opheffingsnorm, dan kunnen zij aanspraak maken op een extra vergoeding van f 12 000 per school.

## **Beschrijving vereenvoudiging BSM en aanpassing vmbo**

Met ingang van 1 augustus 1999 is een vereenvoudiging van de huidige BSM-systematiek in het voortgezet onderwijs beoogd. Die vereenvoudiging is gewenst zowel met het oog op eenvoud en transparantie van het systeem, als met het oog op eerder gerealiseerde (basisvorming) en nieuwe (vmbo) onderwijskundige ontwikkelingen. In het Bekostigings-overleg VO, waarin besturenorganisaties zijn vertegenwoordigd, is overeenstemming bereikt over:

- de beperking van het aantal vergoedingscategorieën (nu: 20) tot 7 (incl. landbouw);
- de verhoging van de vaste voet per school van f 32 600 naar f 43 400.

De BSM-vergoedingen berusten ook na de aanpassing op twee onderdelen, te weten:

- I. een bedrag per leerling en
- II. een vast bedrag per school (vaste voet).

De vergoeding op basis van het vereenvoudigde BSM wordt, net als nu, toegekend voor een schooljaar. Voor nevenvestigingen met spreidingsnoodzaak en voor scholen onder de opheffingsnorm verandert er ten opzichte van de huidige situatie niets; de mogelijkheid van die extra vergoeding blijft en ook de bedragen blijven gelijk.

In het voorstel voor de vereenvoudiging van BSM zijn de volgende elementen meegenomen:

- a. herinvoering van de vaste voet voor schoonmaken (f 10 800). Dit betekent een belangrijke verhoging van de vaste voet t.o.v. de huidige situatie (was f 32 600 en wordt hiermee f 43 400);
- b. vermindering van het aantal vergoedingsbedragen per leerling. Hiervoor gelden de volgende overwegingen:
  - de huidige indeling berust nog op de volledige scheiding tussen

- avo en vbo. Met de invoering van de basisvorming is het onderscheid tussen deze onderwijssoorten in de onderbouw verdwenen: avo-vbo hebben hetzelfde onderbouwtarief per leerling;
- vermindering van het aantal vergoedingsbedragen per leerling maakt het stelsel inzichtelijker en beperkt de uitvoeringslast van zowel de scholen als de overheid;
  - zonder de structurele verhoging van BSM levert de reductie van het aantal vergoedingstarieven slechts beperkte herverdeel-effecten op; inclusief de structurele verhoging voor BSM gaat elke school er zelfs op vooruit;
  - het is vanuit een oogpunt van uitvoering gewenst dat voor intrasectorale programma's dezelfde vergoeding kan worden gehanteerd als voor de afdelingen waaruit het intrasectorale programma is samengesteld.

Wat de beoogde invoering per 1 augustus 1999 betreft, merk ik het volgende op.

Afhandeling van het wetsvoorstel door Tweede en Eerste Kamer nog voor 1 februari (effectief dus: Tweede Kamer nog voor het kerstreces) is twijfelachtig geworden. Daarom is in de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd, een voorziening getroffen voor het geval het Staatsblad niet voor 1 februari 1999 verschijnt. In dat geval namelijk moet de invoering van de nieuwe voorschriften met een jaar worden uitgesteld, en blijft het thans nog bestaande artikel XV van de Wet van 27 februari 1992, Stb. 112 (regeling herziening bekostigingsstelsel voortgezet onderwijs) de basis vormen voor toekenningen voor het schooljaar 1999-2000. Dat artikel XV zoals het na enkele wijzigingen is komen te luiden, bepaalt namelijk in het achtste lid, dat wijzigingen van de ministeriële regeling van het derde lid (waarbij de vergoedingsbedragen worden vastgesteld), moeten worden bekendgemaakt voor 1 februari voorafgaand aan het schooljaar waarop die wijzigingen betrekking hebben.

Een juridische lacune valt er dus niet. Wel is het wenselijk, op korte termijn duidelijkheid te krijgen omtrent het nieuwe bekostigingssysteem. Dit omdat het wetsvoorstel waarborgen bevat voor het niveau van de vergoeding en voor de structuur van het stelsel. Daarom hecht ik eraan, de behandeling van het wetsvoorstel ondanks eventueel uitstel van invoering, voort te zetten en spoedig tot een afronding te brengen.

Ik merk voorts op dat de invoering van de wetswijziging mavo/vbo/vso per 1 augustus 1998 (Stb. 337, 1998) ook gevolgen heeft voor de materiële bekostiging. De eerste effecten daarvan worden merkbaar per 1 augustus 1999. In samenhang daarmee is het nodig het aantal vergoedingsbedragen (leerlingcategorieën) te verminderen. Dat kan ook al worden vormgegeven onder het huidige recht, ingeval het wetsvoorstel niet voor 1 februari 1999 tot wet is verheven en in werking treedt. Het gaat dan om een aanpassing van de ministeriële regeling die berust op het hiervoor al genoemd artikel XV, derde lid, van de Wet van 27 februari 1992, Stb. 112. Maar omdat dergelijke vereenvoudigingen nadrukkelijk betrokken zijn in de discussie over het voorliggende wetsvoorstel, en uiteindelijk tot uitdrukking moeten komen in de ministeriële regeling, bedoeld in het nieuwe artikel 86, vijfde lid, van de WVO, hecht ik eraan dit voornemen reeds in dit verband aan de orde te stellen. Meer in concreto betekent dit dat de aanpassing aan vmbo en de vermindering van het aantal vergoedingsbedragen (leerlingcategorieën) per 1 augustus 1999 ook worden gerealiseerd als de nieuwe wettelijke regeling niet tijdig tot stand komt. Ik stel daarbij vast dat uw commissie zich positief opstelt ten aanzien van vereenvoudigingen van de regeling.

Gedetailleerde informatie over de «oude» en «nieuwe» vergoedingsbedragen per leerlingcategorie treft uw commissie aan bij de beantwoording van de afzonderlijke vragen.

Uiteraard leidt de vereenvoudiging tot herverdeeffecten op schoolniveau. Maar door de combinatie met invoering van de structurele verhoging per 1 augustus 1999 is het zoals al gezegd mogelijk gebleken het stelsel zo vorm te geven dat elke school erop vooruitgaat. Het gaat hier om de structurele verhoging met ca. f 82 miljoen (f 52 + f 28,8 miljoen). Zie de brief van 15 september jl. aan de Tweede Kamer, VO/FB/1998/37044 (kamerstukken II 1998/99, 25 878, nr. 4).

Het Bekostigingsoverleg VO kan instemmen met de herstructurering van de vergoedingsbedragen (leerlingcategorieën).

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF informeren zoals hiervoor al is vermeld, of de middelen in de begroting voor 1999 toereikend zijn voor de materiële bekostiging.

Het vraagstuk van de toereikendheid is terecht onderwerp van discussie geweest in de afgelopen jaren. De aandacht ging daarbij vooral uit naar de onderhoudsachterstand en de vergoeding voor de kosten van ABB. In dat verband heeft de regering vraagtekens geplaatst bij de zeer gedetailleerde, theoretische en moeilijk onderhoudbare normsystematiek van de NC. Elke nieuw advies van de NC leidde tot (nog) hogere kosten en grotere tekorten: het advies van 1990 kwam op een tekort van f 260 miljoen, het advies van eind 1995 op een tekort van ca. f 500 miljoen. Van de kant van de regering is daartegenover een globalere methodiek gesteld die minder uitgaat van een soort ideaalcomplex en meer aansluiting zoekt bij de feitelijke uitgaven (waar mogelijk), dan wel evenals de NC uitgaat van de te berekenen behoeften (waarbij slechts een theoretische benadering redelijk is zoals bij investeringsuitgaven). Erkend wordt dat die laatste systematiek tot een soberder bekostiging leidt, waarvan de aannamen overigens expliciet zijn gemaakt. Voorts wijs ik op:

- de structurele verhoging van het budget met f 52 miljoen (al afgesproken onder het vorig kabinet);
- de extra structurele verhoging van het budget met f 28,8 miljoen met name voor kosten van ABB;
- het incidentele budget voor onderhoud van f 192 miljoen.

Al met al hoop ik dat de discussies over de juiste normsystematiek voor dit moment worden beëindigd, om over te kunnen gaan tot invoering van het nieuwe structurele wettelijke stelsel. Dit temeer omdat dit stelsel meer waarborgen biedt voor een continue gedragslijn voor de scholen dan de huidige regeling. Tevens garandeert die regeling een vijfjaarlijkse evaluatie en een jaarlijkse monitoring.

## **2. EVALUATIE BEKOSTIGINGSSTELSEL MATERIEEL (BSM)**

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met de voorgestelde verhogingen van de vergoeding van de exploitatiekosten, maar hebben niettemin nog enkele vragen. De memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel behandelt expliciet enkele oorzaken van de verschillen tussen OCenW en de NC in de beoordeling van de noodzakelijke exploitatievergoeding. Reeds langere tijd bestaan er klachten over vervuiling van schoolgebouwen, zo merken deze leden op. Het ministerie berekent een lagere prijs voor de kostencategorie schoonmaken dan de NC, en baseert zich hierbij op een onderzoek van het Nederlands Inkoop Centrum (NIC) van 4 jaar geleden. De leden van de PvdA-fractie houden op dit punt zekere twijfels. Een onderzoek van 4 jaar geleden hoeft in hun opvatting niet vanzelfsprekend de werkelijkheid van hier en nu weer te geven. Deze leden vragen tegen deze achtergrond om een nadere onderbouwing van de prijs van de kostencategorie schoonmaken. Ook informeren zij of recentere onderzoeksgegevens beschikbaar zijn.

Ik heb geen reden om aan te nemen dat de onderzoeksresultaten over de prijs van schoonmaak van enige jaren geleden nu niet meer geldig zijn. Dit temeer niet omdat de mantelcontracten zich op die prijs baseren (mantelcontracten zijn standaardcontracten voor schoonmaak, opgesteld door het NIC als handreiking aan de scholen). De mantelcontracten schoonmaak voor het primair onderwijs (hierna: PO) worden jaarlijks bijgesteld en geactualiseerd indien dat noodzakelijk blijkt. Dit kan leiden tot prijsaanpassingen of tot aanpassing van de frequentie van het aantal schoonmaakhandelingen. Het ligt voor de hand dat het VO bij de bekostiging rekening zal houden met eventuele wijzigingen bij het PO.

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 eerste: 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 Wet op het basisonderwijs (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 VO een identieke discussie veroorzaakt, zo vragen deze leden? 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 MZIWB98/287): «De vergoeding wordt zodanig vastgesteld dat zij toereikend is voor de noodzakelijke kosten van een school»?

Naar aanleiding van de verwijzing naar de suggestie van de gezamenlijke besturenorganisaties zoals die is geformuleerd in hun brief van 27 maart 1998 (kenmerk MZIWB98/287), merk ik het volgende op.

Op zich zou er geen bezwaar hoeven te zijn tegen vervanging van de term «redelijke behoefte» door «noodzakelijke kosten». Maar bedoelt men daarmee dat – en de term «noodzakelijke kosten» geeft daartoe aanleiding – voor elke specifieke school moet worden voorzien in gedetailleerd aangegeven specifieke kosten (met andere woorden, dat de klok wordt teruggezet naar het declaratiesysteem), dan heb ik daar onoverkomelijke bezwaren tegen. De keuze voor «redelijke behoeften» past bij het oogmerk om te voorzien in de behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Daarmee wordt dus geaccepteerd dat het vergoedingssysteem globaler is en voorziet in de behoefte van de gemiddelde school. Ook sluit de formulering aan bij die voor het PO. Zie daarvoor artikel 113, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Ik ben er dan ook niet van overtuigd dat de omschrijving «noodzakelijke kosten» de discussie over het al of niet toereikend zijn van de bekostiging zal doen afnemen.

Dezelfde leden vragen aan te geven hoe het verschil van f 282 miljoen in 1995 in de berekeningen van OCenW en de NC kan worden verklaard. Ook informeren zij, welke rol de vertegenwoordiging van OCenW in de commissie heeft gespeeld en of deze leden tussentijds signalen hebben afgegeven. Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom een meer objectieve normering niet mogelijk was.

Ik wijs erop dat het verschil in benodigd budget volgens de NC en volgens OCenW wordt veroorzaakt door de verschillende veronderstellingen die zijn toegepast c.q. door de verschillende keuzen die zijn gemaakt.

In de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is uitvoerig het verschil van f 282 miljoen verklaard (zie blz. 5 en 6). Overigens gaat het evaluatierapport BSM (dat de Kamer al eerder is toegezonden) daar nog uitgebreider op in.

De budgetten per kostencategorie zijn deels onderbouwd vanuit werkelijke uitgaven, deels vanuit normbedragen en deels vanuit een combinatie van werkelijke uitgaven en normbedragen. Daarbij is gekeken naar de aannemelijkheid en logica ervan. Voor bepaalde uitgaven is het moeilijk en bovendien niet nodig een normbedrag vast te stellen, omdat het onder andere om uitgaven gaat die min of meer dagelijks terugkeren, dus vaak noodzakelijk zijn (zoals uitgaven voor gas, water, elektra, OZB etc.). Voor andere categorieën uitgaven is het juist vrij makkelijk een normbedrag vast te stellen of is het zelfs de enige mogelijkheid omdat de feitelijke uitgaven (door het investeringskarakter ervan) onvoldoende houvast bieden voor de kosten op jaarbasis.

Concreet wordt onder andere het verschil verklaard doordat OCenW uitgaat van de normatieve m<sup>2</sup> in plaats van de normatieve m<sup>2</sup> plus een normatieve leegstand en een extra vaste voet voor nevenvestigingen zonder spreidingsnoodzaak resulterend in 15% extra m<sup>2</sup> (NC), geen herinvoering van de vergoeding voor sportvelden (deze zijn met de decentralisatie van de huisvesting «overgegaan» naar de gemeente) en tuinen, werkelijke uitgaven in plaats van normbedragen voor energie, heffingen en ABB, werkelijke groeps grootte, werkelijk materiaalverbruik en de feitelijk langere levensduur van de inventaris (conform onderzoek NEI).

Overigens sterken de uitkomsten van onderzoek van Regioplan mij in mijn mening. Want daaruit is naar voren gekomen dat inderdaad 83% van de scholen een tekort heeft, maar dat dit tekort ten hoogste 16–19% bedraagt en niet 50% zoals de NC heeft berekend. Bovendien heeft 17% van de scholen in dat onderzoek aangegeven dat de bekostiging voldoende is. Ook de afschrijvingstermijn van 13 jaar voor inventaris die de NC hanteert, blijkt erg kort te zijn wanneer men kijkt naar de werkelijk aanwezige en bruikbare inventaris.

Het verschil in benodigd budget tussen toepassing van de afschrijvingstermijn voor inventaris van de NC (13 jaar) en die van OCenW (20 jaar) bedraagt f 73,7 miljoen van het benodigde jaarlijkse budget (Bron: Evaluatierapport BSM, blz. 13).

De onderbouwing van de afschrijvingstermijn is als volgt:

Ik ga uit van de bruikbare, aanwezige inventaris. Dit betekent dat de feitelijke levensduur tweederde langer is dan de norm van de NC. Het beleid van scholen, gericht op een doelmatig gebruik (bijvoorbeeld door goed onderhoud), ondersteunt deze laatste benadering. Zo heeft 80% van de scholen met een technische afdeling een contract voor inspectie met TNO. Observaties van TNO wijzen uit dat de levensduur bij goed onderhoud belangrijk hoger is dan de normlevensduur van de NC. Gaat men uit van bruikbare/aanwezige inventaris, dan volgt daaruit een levensduur van 20 jaar (de feitelijke situatie); de NC echter gaat uit van een theoretische norm van 13 jaar en telt de aanwezige, bruikbare inventaris die de theoretische norm heeft overschreden niet mee. De evaluatie van BSM gaat bij de onderbouwing door OCenW uit van de feitelijke levensduur.

De Besturenorganisaties geven in hun brief van 4 december 1996 (WB/VO/96/1373) aan dat een structurele verhoging van f 100 miljoen (ca. 13%) de belangrijkste onderhouds- en inventarisachterstanden teniet zal doen.

Uit het bovenstaande blijkt dat niet alleen de gegevens van de NC maar ook onderzoek van Regioplan en TNO medebepalend zijn geweest voor het uiteindelijke standpunt van OCenW.

Helder is aangegeven waarop de verschillen in opvatting zijn gebaseerd. De huidige globale normering is in voldoende mate objectief en inzichtelijk. Een volstrekt objectieve normering lijkt niet bereikbaar. Van de zijde van OCenW is herhaaldelijk in de NC aangegeven op welke punten (bijvoorbeeld normatieve m<sup>2</sup>, energieverbruik, materiaalverbruik etc.) andere normen kunnen worden toegepast.

Een nieuw onafhankelijk onderzoek door een derde instantie zou alleen maar nog een opvatting toevoegen aan die van de NC en zou bovendien weer 1 tot 2 jaar vergen. In mijn opvatting kan zo'n onderzoek het beste starten 3 jaar na invoering van de wet (beoogd: per 1 augustus 1999), zodat zo nodig na 5 jaar de systematiek kan worden gezien.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe de structurele verhoging met f 50 miljoen en de constatering dat daarmee de tekorten zijn opgeheven, zich verhouden tot de tekorten die de adviseurs melden. In het wetsvoorstel is inderdaad rekening gehouden met een verhoging van het budget met ca. f 50 miljoen, maar daarnaast is in het Regeerakkoord een structurele verhoging van f 28,8 miljoen opgenomen. Ook bevat het Regeerakkoord een incidentele verhoging van f 192 miljoen voor onderhoud. Dit komt bij elkaar neer op een verhoging van bijna 15% (ca. 10% structureel en ca. 5% incidenteel, in het jaar 2000), dus iets lager dan de benodigde verhoging (volgens de scholen 16–19% conform het onderzoek van Regioplan) en beduidend lager dan de 50% die volgens de NC nodig zou zijn. Daartegenover staat een door de Besturenorganisaties gewenste verhoging van ca. 13%.

Ter verdere toelichting merk ik nog het volgende op.

De onderhoudsachterstand op basis van werkelijke m<sup>2</sup> bedraagt f 320 miljoen en door de normatieve m<sup>2</sup> f 258 miljoen; de inventarisachterstand bedraagt f 380 miljoen. De f 192 miljoen is niet toereikend om zowel de inventaris- als de onderhoudsachterstanden voor de normatieve m<sup>2</sup> te bestrijden; wel is dit bedrag toereikend om de onderhoudsachterstanden grotendeels weg te werken. Het verschil tussen de werkelijke en de normatieve m<sup>2</sup> kan door scholen worden opgelost via het afstoten van overtollige gebouwen.

Zie hierover meer uitgebreid in paragraaf 3 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de CDA-fractie informeren ook, welke berekeningen ten grondslag liggen aan de structurele verhoging met f 30 miljoen voor ABB en of dit bedrag in overeenstemming is met het advies van de NC.

De verhoging van het budget voor ABB met f 28,8 miljoen houdt verband met de inspanningen die van de scholen worden verwacht als gevolg van autonomievergroting (in dat kader moet decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg worden gevoerd, hetgeen een belangrijke intensivering betekent van de inzet van werkgevers/werkgeversorganisaties), kwaliteitsbeleid, bestuurlijke krachtenbundeling, innovatie en implementatie vmbo en tweede fase.

De NC heeft in haar advies van december 1995 de normatieve kosten voor ABB gesteld op f 114,9 miljoen (systematiek ongewijzigd ten opzichte van het advies van het jaar 1990). Na het verschijnen van het «Evaluatierapport BSM» medio 1996, waarin OCenW de kosten op basis van de feitelijke uitgaven op f 140 miljoen stelde, heeft de NC de normatieve kosten in september 1996 bijgesteld tot f 140 miljoen. Het nieuwe budget (f 140 miljoen + f 28,8 miljoen) van f 168,8 miljoen is dus f 28,8 miljoen hoger dan volgens het advies van de NC van september 1996 en ongeveer f 54 miljoen hoger dan volgens het advies van de NC van december 1995.

De hier aan het woord zijnde leden zouden graag vernemen welke berekeningen en aannames ten grondslag liggen aan de eenmalige

impuls van f 200 miljoen om achterstanden in het onderhoud van schoolgebouwen terug te dringen.

Het Kabinet heeft geconstateerd dat de onderhoudsachterstand voor rekening van de schoolbesturen f 320 miljoen is. Om die achterstand flink te verminderen door een eenmalige impuls (conform de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel) is bij het Regeerakkoord een budget van f 200 miljoen uitgetrokken (waarvan f 192 miljoen voor OCenW is bestemd en het resterende bedrag voor LNV). Met de middelen kan de onderhoudsachterstand bij de *normatieve* m<sup>2</sup> vrijwel volledig worden weggewerkt.

De leden van de CDA-fractie vervolgen dat zij een verklaring wensen voor de verschillen in de bedragen van de NC en OCenW.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in het voorafgaande, in antwoord op vragen van dezelfde leden, ga ik uitgebreid in op de verschillen in de bedragen, voortvloeiend uit het verschil in opvattingen/aannames tussen de NC en OCenW. Daarmee is tevens duidelijk welke keuzen worden gemaakt ten aanzien van de doelmatigheid van de uitgaven en het toereikend zijn van de bekostiging.

Over het toereikend zijn van de bekostiging merk ik bovendien op dat deze discussie nooit losstaat van omgevingsfactoren zoals het beschikbare budget, de toename van de welvaart, de economische ontwikkelingen in de bedrijven en wat – in samenhang daarmee – door de scholen als redelijk wordt ervaren.

### **3. UITKOMSTEN EVALUATIE BSM**

De leden van de PvdA-fractie vragen om een specificatie van het verschil in budget van f 43 miljoen ten opzichte van de NC als gevolg van toedelingskwesties.

Ik merk hierover het volgende op.

De belangrijkste posten die het verschil van f 43 miljoen verklaren, zijn:

- de NC rekent f 18,8 miljoen voor onderhoudsinspectie bij de kosten-categorie onderhoud; maar onderhoudsinspectie is een onderdeel van de kosten-categorie ABB. Deze kosten-categorie is op basis van werkelijke uitgaven in het OCenW-budget opgenomen;
- de NC heeft een aantal posten bij het onderhoud meegenomen die voorheen door het rijk en nu door de gemeenten worden vergoed; dit levert een verschil op van f 20 miljoen.

Zowel de post van f 18,8 miljoen als die van f 20 miljoen leidt tot een verlaging van het budget dat OCenW heeft opgenomen voor de kosten-categorie onderhoud. De post van f 18,8 miljoen is al begrepen in het budget voor ABB, dat immers is gebaseerd op de feitelijke uitgaven.

Deze leden merken verder op dat de regering 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. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat deze 17% van de scholen de vergoeding als voldoende ervaart. Voor het overige verwijs ik naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de CDA-fractie met betrekking tot recente onderzoeksgegevens.

De leden van de VVD-fractie vragen welke indirecte inkomsten zijn begrepen in de f 75 miljoen die in mindering worden gebracht op het budget voor materiële bekostiging. Zij willen weten of het aannemelijk is dat deze inkomsten voor de materiële bekostiging worden gebruikt.

Op basis van de samenvatting van het NEI-rapport «Materiële exploitatiekosten van het voortgezet onderwijs» (deelonderzoek van «Hoe komen de scholen rond?») is afgeleid welke inkomsten rond het jaar 1990 als indirecte rijksbijdragen mogen worden beschouwd:

a. verhuur:	27,6 miljoen
b. rente:	29,2 miljoen
c. verkoop inventaris, contract donaties bedrijfsleven	7,7 miljoen
<b>totaal</b>	<b>64,5 miljoen</b>

De posten a t/m c zijn opgenomen in de tabel die hieronder is afgedrukt. Aangezien het vbo vóór 1993 een aantal inkomsten nog aan het rijk moest afdragen (en na 1 januari 1993 niet meer), zijn de inkomsten van de posten a t/m c in 1994 hoger dan in 1990 (f 90 miljoen in plaats van f 64,5 miljoen).

**Tabel 1 Inkomsten avo en vbo in 1994 (bedragen x f 1 miljoen)**

jaar	Schoolsoort	rente	verhuur	werk- stukken	verkoop inventaris	totaal
1994	Avo	–	27,6	–	7,7	
	Vbo	–	10	7,7	7,0	
Totaal		30	37,6	7,7	14,7	90

(Bron: Evaluatierapport BSM)

Scholen hebben in 1994 f 90 miljoen aan inkomsten ontvangen, die zijn aan te merken als indirecte rijksbijdrage materieel. Van deze f 90 miljoen is f 30 miljoen ontvangen rente; de helft van de rente (dat wil zeggen circa 3% in geval van een rente van 6%) is aan te merken als extra inkomsten omdat deze uitgaan boven de rente die nodig is om de geldontwaarding te compenseren. Daarmee hebben scholen jaarlijks f 75 miljoen aan inkomsten die, binnen de bestedingsvrijheid die scholen hebben, kunnen worden aangewend ter dekking van hun materiële uitgaven. Die f 75 miljoen bestaat dus voor f 15 miljoen uit ontvangen rente, voor f 37,6 miljoen uit verhuur en voor f 7,7 plus f 14,7 miljoen uit verkoop van werkstukken en inventaris.

Het is inderdaad aannemelijk dat deze inkomsten aan materieel worden besteed. Uit het onderzoek van Regioplan «Lumpsum in het voortgezet onderwijs–schooljaar 1996–1997» (1997) blijkt dat de inkomsten voor materieel respectievelijk personeel in het algemeen ook daaraan worden besteed.

De hier aan het woord zijnde leden vragen hoe groot het effect is voor de materiële bekostiging van het hanteren van een afschrijvingstermijn voor inventaris van 20 jaar i.p.v. de 13 jaar van de NC. Is de afschrijvingstermijn van 20 jaar realistisch en hoe is hij onderbouwd?

Het verschil tussen toepassing van de afschrijvingstermijn voor inventaris volgens de NC en die volgens OCenW bedraagt f 73,7 miljoen (Bron: Evaluatierapport BSM, blz. 13).

De onderbouwing van de afschrijvingstermijn is uiteengezet in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag, in antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de CDA-fractie. Daarnaast wordt hier verwezen.

De leden van de VVD-fractie informeren verder of het budget van f 50 miljoen voor onderhoudsachterstanden inmiddels is toegekend, welke criteria hierbij golden en of de f 200 miljoen uit het Regeerakkoord op eenzelfde wijze zal worden toegekend.

In antwoord hierop merk ik het volgende op.

Het budget voor de f 50 miljoen ten behoeve van bestrijding van onderhoudsachterstanden is toegekend. Over de wijze van toekenning is de Kamer op 13 juni 1997 schriftelijk geïnformeerd (kenmerk VO/FB/1997/5724);

De middelen zijn toegedeeld aan scholen met gebouwen met een bouwjaar van voor 1 januari 1976 (permanente bouw) of van voor 1 januari 1986 (noodbouw). Toekenning vond plaats op grond van normatieve m<sup>2</sup> (peildatum leerlingen-aantallen 1 oktober 1996). Daarbij werd eerst gekeken naar de hoofd- en daarna naar de nevenvestiging; Ik ben voornemens de f 192 miljoen uit het Regeerakkoord (f 8 miljoen staat ter beschikking van LNV) op soortgelijke wijze toe te delen als de f 50 miljoen. Het Bekostigingsoverleg VO heeft hiermee kunnen instemmen. Aan de f 192 miljoen wordt 7/12 van de verhoging van het BSM-budget voor het schooljaar 1998/1999 toegevoegd, zodat een beschikbaar budget van f 223 miljoen resulteert. Deze middelen zullen ter beschikking staan van de bestrijding van onderhoudsachterstanden bij m<sup>2</sup> voor de periodes vóór 1976, van 1976 tot 1985 en vanaf 1985 (indeling volgens NIBAG). De toekenning is wederom op grond van normatieve m<sup>2</sup> en de hoogte van het bedrag per m<sup>2</sup> is afhankelijk van de ouderdom van het gebouw. Na toekenning zullen alle gebouwen, ongeacht het stichtingsjaar, tot eenzelfde «restachterstand» zijn teruggebracht.

Hieronder worden zichtbaar gemaakt:

- de oorspronkelijke onderhoudsachterstand conform het NIBAG-onderzoek ultimo 1991 (zie tabel 2);
- de onderhoudsachterstand na de impuls van f 50 miljoen in het schooljaar 1997/1998 (zie tabel 3, tweede kolom) en na oploop in de periode 1992-1998 (zie tabel 3, derde kolom);
- de «restant» onderhoudsachterstand voor de normatieve m<sup>2</sup> na toekenning van het budget van f 223 miljoen (zie tabel 4).

**Tabel 2 De onderhoudsachterstand in het voortgezet onderwijs volgens NIBAG (situatie ultimo 1991; rapport uit 1994)**

Bouwjaar	Achterstand volgens NIBAG per m <sup>2</sup>
1a. vóór 1956	f 44
1b. 1956 - 1975	f 46
2. 1976 - 1985	f 31
3. na 1985	f 10

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel BSM (blz. 7) is aangegeven dat de onderhoudsachterstand bij vo-scholen in 1992 f 320 miljoen bedroeg en dat de achterstand in de periode hierna tot 1998 met f 78 miljoen is opgelopen. Voor deze toename met 24% moeten de NIBAG-bedragen uit tabel 2 worden gecorrigeerd.

Overigens was met de impuls van f 50 miljoen (= f 12 per m<sup>2</sup>) de onderhoudsachterstand van de m<sup>2</sup> van voor 1976 inmiddels al teruggebracht tot f 34 per m<sup>2</sup> (= f 46 van NIBAG min f 12). Dit leidt tot tabel 3.

**Tabel 3 De actuele onderhoudsachterstand per 1 augustus 1998**

Bouwjaar	Achterstand volgens NIBAG per m <sup>2</sup>	Achterstand na impuls van f 50 miljoen per m <sup>2</sup>	Achterstand per m <sup>2</sup> , na correctie voor oploop met 24% in de periode 1992-1998
1. tot 1976	f 46	f 34	f 42,16
2. 1976-1987*	f 31	f 31	f 38,44
3. na 1987*	f 10	f 10	f 12,40

\* het ligt voor de hand in verband met het verstrijken van de tijd, het eind- respectievelijk beginjaar met 2 jaar op te schuiven (oplopen van de achterstand)

De «restant»-achterstand voor de normatieve m<sup>2</sup> na toekenning van het budget van f 223 miljoen is dan:

**Tabel 4 Achterstand per m<sup>2</sup> na toekenning van in totaal f 223 miljoen**

Bouwjaar	Achterstand	Toekenning	Restant achterstand
tot 1976	42,16	36,80	5,36
1976–1987	38,44	33,08	5,36
na 1987	12,40	7,04	5,36

Bovenstaande «restant»-achterstand komt neer op f 35 miljoen voor alle scholen samen (ca. f 40 per leerling). Van de scholen kan 95% deze achterstand uit (een deel van) de reserve materieel ongedaan maken (totale reserve f 585 miljoen).

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering – naast de huidige praktijk in de scholen – rekening heeft gehouden bij de vaststelling van de normbedragen met de verplichte invoering van de ARBO-regelgeving, de nieuwe leermiddelen die moeten worden aangeschaft in verband met de invoering van het studiehuis en de leerwegen in vbo/mavo, aanpassing van de inrichting van de school in verband met de tweede fase VO en het traject mavo/vbo/vso.

In reactie hierop merk ik het volgende op.

De structurele vergoeding, en dus ook het structurele budget van BSM, voorziet in de behoeften van de scholen onder normale omstandigheden. In geval van onderwijsvernieuwingstrajecten is sprake van invoeringskosten en eventueel van een wijziging in het structurele bekostigingsniveau.

In invoeringskosten – personeel en materieel – bij onderwijsvernieuwingstrajecten (zoals profielen tweede fase en mavo/vbo/vso) is voorzien door een invoeringsbudget, dat expliciet is «opgenomen» in de memorie van toelichting bij de desbetreffende wetsvoorstellen.

Daarnaast wordt per onderwijsvernieuwingstraject op hoofdlijnen vooraf rekening gehouden met de invloed ervan op de structurele bekostiging. Men moet zich daarbij realiseren dat het niet altijd mogelijk zal zijn om op het moment van invoering van de onderwijskundige vernieuwing een precieze inschatting te maken van de mogelijke gevolgen voor de structurele bekostiging. Die mogelijke gevolgen zullen daarom worden meegenomen in de (vijfjaarlijkse) evaluatie. Is sprake van ingrijpende effecten, dan zal dat uit de jaarlijkse monitoring blijken, waarover de Kamer eveneens jaarlijks door een bijlage bij de begroting zal worden geïnformeerd. In dat geval kan tussentijds worden bijgesteld. De jaarlijkse vaststelling van de vergoedingsbedragen (waarvoor een voorhangprocedure bij de Kamer geldt) biedt daartoe de mogelijkheid. Overigens is voor de genoemde onderwijsvernieuwingen in het Regeerakkoord een structurele verhoging opgenomen van ca. f 96 miljoen. Over de invulling daarvan zal ik de Kamer zo spoedig mogelijk berichten, nadat ik daarover met het Onderwijsoverleg POVO heb gesproken.

Op dit moment ben ik bezig met een heroverweging van de oorspronkelijke ambities uit het actieplan ICT. De in het Regeerakkoord voorziene middelen maken dit noodzakelijk. In die heroverweging worden ook de structurele kosten meegenomen die met de ICT-impuls samenhangen. Ik hoop u daar zo spoedig mogelijk over te informeren.

De hier aan het woord zijnde leden informeren verder, waarom de dagelijks terugkerende schoonmaakkosten onder de categorie investeringskosten vallen.

Voor de schoonmaakkosten is het vrij makkelijk een normbedrag vast te stellen, omdat brede consensus bestaat voor het aantal benodigde

schoonmaakuren per type ruimte. Ook de prijs per schoonmaakuur valt normatief vast te stellen.

Voorts vragen dezelfde leden of de kostendekking van de vergoeding voor schoonmaakkosten door middel van mantelcontracten is getoetst. Ik antwoord hierop dat met name bij het PO onderzoek is gedaan naar het prijsniveau (Londo) van het schoonmaken. De huidige vergoeding voor het PO is kostendekking voor de schoonmaakkosten die zijn begrepen in de mantelcontracten.

De leden van de D66-fractie vragen ook, welk aantal leerlingcategorieën zal gaan gelden in het BSM (memorie van toelichting blz. 10) en op welke wijze er zal worden geïndiceerd.

Naar aanleiding hiervan geef ik de volgende uiteenzetting (voor de beschrijving van het huidige BSM verwijs ik naar paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag).

De kern van de BSM-bekostiging is gelegen in de normbedragen per leerling. De normbedragen voor de 20 leerlingcategorieën in het schooljaar 1998/1999 zijn in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 5 Totaal normbedrag per leerling schooljaar 1998/1999 20 groepen (januari 1998):**

Groep	soort ond	nadere omschrijving (afdelingen/leerjaren)	bedrag
1	VWO/AVO	VWO of AVO 1 + 2 *)	803
2	VBO	VBO of Sgs VWO/AVO/VBO 1 en 2	862
3	IVBO	IVBO 1 en 2	994
4	VWO/AVO	leerjr. 3 t/m 6	657
5	VBO	Verkoop, Handel, Administratie, 3 + 4	1 214
6	IVBO	Verkoop, Handel, Administratie, 3 + 4	1 473
7	VBO	Consumptieve techniek 3 + 4	1 661
8	VBO	Bouwtechniek 3 + 4	1 733
9	VBO	Installatie- en Elektrotechniek 3 + 4	1 731
10	IVBO	Consumptieve techniek 3 + 4	1 962
11	IVBO	Keramiek 3 + 4	1 962
12	VBO	Verzorging/uiterl.verz./mode en kl. 3 + 4	1 936
13	IVBO	Bouwtechniek 3 + 4	2 025
14a	VBO	Edelsmeden 3 + 4	1 960
14b	VBO	Uurwerken maken, alle leerjaren	1 960
15	IVBO	Verzorging, uiterl. verz., mode 3 + 4 kleding 3 + 4	2 312
16	VBO	Mechanische techniek 3 + 4	2 518
17	VBO	Nautisch: alle leerjaren	2 299
18	VBO	Grafische techniek 3 + 4	2 535
19	IVBO	Mechanische techniek 3 + 4	2 808
20	(I)VBO	Landbouw: alle leerjaren	1 206

\* de cijfers achter de afdelingsnamen geven de leerjaren aan

De invoering van de leerwegen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (hierna: VMBO) leidt tot het ontstaan van extra leerlingcategorieën voor bijvoorbeeld gemengde leerweg, de intra-sectorale programma's, praktijkonderwijs en door de spreiding van het leerwegondersteunend onderwijs (het voormalige ivbo) over alle afdelingen van het vbo. De eerste effecten treden op per 1 augustus 1999. Het aantal leerlingcategorieën zou daardoor gemakkelijk toe kunnen nemen tot 40 als het stelsel niet tegelijk wordt vereenvoudigd. Zoals al is gezegd, is een vereenvoudiging en dus een vermindering van het aantal categorieën gewenst.

De eisen van het VMBO combinerend met de wens tot vermindering van het aantal leidt tot de onderstaande tabel. Voor de leerling in het leerwegondersteunend onderwijs wordt een opslag gegeven, omdat die leerling niet langer slechts in bepaalde vbo-afdelingen kan «voorkomen», maar in alle afdelingen. Er blijven nu per saldo 7 verschillende vergoedingscategorieën over (zie tabel 6) plus een toeslag voor leerweg-

ondersteunend onderwijs. Daarbij komt dan nog het vergoedingsbedrag voor het praktijkonderwijs.

**Tabel 6 Totaal normbedrag per leerling na vereenvoudiging aanpassing aan mavo/vbo maar nog excl. de structurele verhoging (peil januari 1998)**

groep	soort	nadere omschrijving (afdelingen/leerjaren)	bedrag
1	Alle	VBO, AVO, VWO leerjaar 1 en 2	834
2	VWO/AVO	VWO/AVO leerjaar 3 t/m 6	648
3	VBO	bouw, installatie-, elektro-, en metaaltechniek transport en logistiek, voertuigen leerj. 3 en 4 verzorging, uiterlijke verzorging leerj. 3 en 4 consumptief, mode en commercie leerj. 3 en 4	1 895
4	VBO	grafisch, nautisch onderwijs leerj. 3 en 4	2 526
5	VBO	handel en verkoop, administratie leerj. 3 en 4	1 205
6	VBO	landbouw en natuurlijke omgeving leerj. 3 en 4	1 130
7	VBO	gemengde leerweg leerj. 3 en 4	1 023

*Indien een leerling is geïndiceerd voor het leerwegondersteunend onderwijs, ontvangt de school voor die leerling een opslag boven op de in tabel 6 weergegeven bedragen.*

*De opslag voor de onderbouw bedraagt f 151 per geïndiceerde leerling. Voor de bovenbouw is er een opslag van f 329 per geïndiceerde leerling.*

Overigens komt er nog het vergoedingsbedrag bij voor praktijkonderwijs van f 1350 voor alle leerjaren (dit kent geen pendant in de voorlaatste tabel).

Over deze systematiek is overeenstemming bereikt met het Bekostigings-overleg VO.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen, op welke wijze de vergoeding is onderbouwd.

De onderbouwing van de materiële vergoeding is in eerste instantie gegeven in het «Evaluatierapport BSM» (blz. 53), dat medio 1996 aan de Kamer is toegestuurd. Daarbij is stap voor stap aangegeven op welke punten en om welke redenen wordt uitgegaan van een soberder scenario dan dat van de NC.

In tweede instantie zijn deze verschillen ook uiteengezet in de memorie van toelichting (blz. 5 en 6) bij het nu voorliggende wetsvoorstel.

Dezelfde leden vragen om een regelmatige toetsing of de kostenvergoeding in de praktijk toereikend is en of het begrip «redelijke kosten» niet kan worden gewijzigd in «noodzakelijke kosten».

Na jaarlijkse vaststelling van de regeling wordt gedurende het jaar het verloop van de uitgaven bij de scholen gevolgd op basis van de jaarrekening. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in een bijlage bij de rijksbegroting.

Ook wordt in het kader van de evaluatie-afspraken rond de personele lump-sum door het houden van een steekproef bij scholen de gang van zaken rond de bekostiging van scholen gevolgd.

Bovendien zal er een 5-jaarlijkse, uitgebreide evaluatie plaats vinden door een extern bureau.

Voor een mogelijke wijziging van het begrip «redelijke kosten» in «noodzakelijke kosten» verwijs ik naar het antwoord op dezelfde vraag, gesteld door de fractie van het CDA in paragraaf 2.

De hier aan het woord zijnde leden vragen over afschrijving om een nadere toelichting op de noodzakelijke termijnen van afschrijvingen wat betreft activa en onderhoud. Ook willen zij weten of uit het feit dat oudere schoolgebouwen met grotere achterstanden zitten, niet blijkt dat de door het ministerie gehanteerde termijnen te kort zijn.

Voor de afschrijvingstermijn van de inventaris wordt verwezen naar het antwoord op de hiervoor in deze paragraaf vermelde beantwoording van de vragen van de fractie van de VVD.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat de grotere achterstanden bij oudere schoolgebouwen niet zijn veroorzaakt door het hanteren van een te korte (waarschijnlijk wordt bedoeld «te lange») termijn door het ministerie. OCenW gebruikt dezelfde cyclustijden voor onderhoud als de NC. Het verschil zit in het noodzakelijk geacht aantal m<sup>2</sup> e.d.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen verder, waarom de schoonmaakkosten theoretisch zijn onderbouwd. Tevens vragen zij of de Londo-norm die specifiek is gebaseerd op kleinere schoonmaakeenheden, past bij de schoolsituatie in het VO.

In dit kader verwijs ik allereerst naar de antwoorden op de hiervoor in de aanvang van paragraaf 2 weergegeven vragen van de PvdA.

In aanvulling daarop wil ik nog opmerken dat de Londo-norm inderdaad gebaseerd is op kleinere schoonmaakeenheden, maar dat er vrij breed overeenstemming bestaat over de benodigde schoonmaaktijd voor een bepaald type ruimte. Dit geldt voor het VO op dezelfde wijze als voor het PO. Resten alleen nog mogelijke verschillen in uurtarief tussen het PO en het VO. Logischerwijs kan worden verondersteld dat de prijs eerder daalt dan stijgt bij toename van de omvang van de schoonmaakeenheden. De grotere schoonmaakeenheden in het VO hoeven dus zeker niet te leiden tot een hogere vergoeding dan de Londo-norm voor het PO.

Dezelfde leden merken op dat de regering niet bereid is, 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, zo merken zij op. 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.

In reactie hierop breng ik naar voren dat daar waar er sprake is van spreidingsnoodzaak in verband met nevenvestigingen, en deze dus ook op een afstand van minimaal 12 kilometer gelegen zijn van de hoofdvestiging, er tevens sprake is van een extra vaste voet in de materiële bekostiging.

Waar nevenvestigingen worden toegestaan binnen een kortere afstand van de hoofdvestiging, ligt het accent minder op de door de overheid gewenste spreiding en meer op de bestuurlijke keuze van de betrokken school om bij voorbeeld bij fusie een bepaalde vestiging als nevenvestiging in stand te houden.

Toekenning van een vaste voet aan nevenvestigingen zonder spreidingsnoodzaak acht ik daarom niet noodzakelijk.

Inderdaad heeft schaalvergroting niet altijd tot gevolg dat alle scholen/schoolgebouwen op één locatie staan. Dit leidt echter niet tot de noodzaak om daarvoor een extra vaste voet te hanteren, zoals wel het geval is bij nevenvestigingen met spreidingsnoodzaak.

#### **4. DE ONDERHOUDS- EN INVENTARISSITUATIE**

De leden van de PvdA-fractie vragen of een financiële bijdrage vanuit monumentenzorg tot de mogelijkheden behoort om oude schoolgebouwen met een zekere monumentale waarde in gebruik te houden. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat in de praktijk zeer waarschijnlijk zal

blijken dat slechts enkele schoolgebouwen zullen worden aangewezen als rijksmonument. Bovendien voldoen oudere schoolgebouwen doorgaans, en zeker die van monumentale waarde, niet meer aan de hedendaagse eisen van het onderwijs, die verder reiken dan alleen de onderhoudstoestand van het gebouw. Voor het merendeel van de gevallen zullen de oude gebouwen – voorzover overtollig – beter kunnen worden afgestoten. Bovendien beperkt de huidige subsidieregeling voor onderhoud aan monumenten zich tot een beperkt aantal categorieën gebouwen, waar schoolgebouwen vooralsnog niet onder vallen.

Deze leden vragen zich voorts af of de wijze lessen van TNO over goed onderhoud nog van invloed zijn op de aanwezige inventaris. Zij verzoeken om een nadere toelichting op de norm-levensduur.

Ik merk op dat TNO al sinds vele jaren inspecties verricht op een groot aantal scholen (deze kosten werden in het verleden voor 100% vergoed). De wijze lessen van TNO zijn dus van invloed op de huidige inventaris. Overigens wordt verwezen naar mijn antwoord in paragraaf 3 in reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie brengen vervolgens het volgende naar voren:

1. 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?
2. 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?
3. is deskundigheid bij het management doorslaggevend of de ouderdom van de gebouwen?
4. de leden van de VVD-fractie zijn van mening dat deze gegevens van belang zijn voor een goede en rechtvaardige toekenning van de f 200 miljoen 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?

Ik merk naar aanleiding van deze vragen het volgende op.

Ad 1: over de relatie tussen de onderhoudsachterstanden en de reserves op het niveau van de individuele scholen heeft onderzoek van het NEI zoals al gezegd uitgewezen dat er geen relatie is tussen de omvang van de reserves en de onderhoudsachterstanden.

Dit betekent dus dat – in tegenstelling tot de verwachting – hoge reserves soms aanwezig zijn naast grote onderhoudsachterstanden. Geconcludeerd wordt dan ook dat de meeste scholen een lage prioriteit geven aan onderhoud en er aldus onderhoudsachterstanden ontstaan (onafhankelijk van de omvang van de reserves);

Ad 2: er is weinig inzicht in het aantal succesvolle scholen en in de factoren die daarbij een rol spelen. Wel is zoals al gezegd aannemelijk dat een krachtig en deskundig management hierbij een grote rol speelt. Ter ondersteuning daarvan wordt een integraal financieel-management instrumentarium ontwikkeld;

Ad 3: de ouderdom van de gebouwen is inderdaad bepalend voor de onderhoudsachterstand en wordt daarom meegewogen bij de toekenning van extra middelen;

Ad 4: juist door het toekennen van de extra middelen uit het Regeerakkoord op basis van normatieve bedragen wordt voorkomen dat scholen die door minder goed management grotere achterstanden hebben laten ontstaan dan de gemiddelde school met even oude gebouwen, daarvoor gecompenseerd worden.

Tenslotte, de veronderstelling in het wetsvoorstel dat bijna alle scholen een belangrijk deel van hun reserves kunnen aanwenden ter bestrijding van onderhoudsachterstanden is niet meer zo aan de orde. Door middel van de verdeling van de toegevoegde middelen uit het Regeerakkoord kunnen in principe de onderhoudsachterstanden bijna geheel worden weggewerkt, los van eventuele inzet van de reserves bij de scholen.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het grote belang van het vergroten van de deskundigheid bij scholen over financieel management. Zij vragen dan ook welke bestaande en nieuwe instrumenten de regering op het oog heeft om deze deskundigheidsvergroting te ondersteunen. Momenteel is de ontwikkeling van een bijbehorend instrumentarium voor financieel management in een vergevorderd stadium. De huidige verwachting is dat het instrument voor het Integraal Financieel Management (IFM) eind 1998 gereed zal zijn. Vervolgens zal dat instrument door de markt/de aanbieders – door middel van onder andere de ontwikkeling van specifieke software – omgezet worden naar een gebruiksgereed product.

Het eindproduct zal waarschijnlijk eind 1999 gereed zijn. De aansturing van dit proces vindt plaats door Besturenorganisaties, de Vereniging van Administratief Personeel (VAP), en de Vereniging voor Management in het Voortgezet Onderwijs (VVO).

Een tweede hoofdpunt van kritiek van de leden van de CDA-fractie (het eerste hoofdpunt ziet op de toereikendheid van het budget c.a., en is besproken in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag) 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 aanneming van 20% (voor rekening van de gemeentebesturen) 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. De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen of het gemeentefonds met het oog op de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor 20% van de onderhoudskosten structureel zal worden verhoogd. In reactie hierop merk ik het volgende op.

In verband met het wetsvoorstel BSM en de verantwoordelijkheid van het rijk voor de onderhoudsachterstanden aan de «binnenzijde» in dat wetsvoorstel, is bij Regeerakkoord f 200 miljoen uitgetrokken. De gemeente is verantwoordelijk voor de (onderhoudsachterstand aan de) «buitenzijde». Het provinciefonds/gemeentefonds krijgt van alle beleidsintensiveringen 20%, dus ook van de f 200 miljoen. Het totale accres van het gemeentefonds (bron: nieuwe miljoenennota) is f 1200 miljoen vanaf 1999.

Dezelfde leden vragen (als hun derde aandachtspunt) om een toelichting op het min of meer dwingende advies van de regering (impliciet opgenomen in de memorie van toelichting) aan de schoolbesturen, om een gedeelte van de reserves aan te wenden voor tekorten in de materiële bekostiging.

Hiervoor in deze paragraaf is al aangegeven (bij het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie) dat de school – door de toevoeging van de middelen uit het Regeerakkoord – niet wordt gedwongen de eigen reserves aan te wenden.

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, zo vragen zij?

Op deze vragen ben ik in het voorgaande al ingegaan, in reactie op vragen van de leden van de fractie van de VVD en ook van het CDA zelf. Daarnaast moge ik dan ook verwijzen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering er zicht op heeft of 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 en hoe dit bij de toedeling van middelen mee zou moeten wegen.

Zoals ik in het voorgaande al heb opgemerkt, zal de toekenning van bedragen ten behoeve van het wegwerken van onderhoudsachterstanden niet op basis van feitelijke achterstanden per school plaatsvinden maar op basis van normatieve bedragen. Deze zijn onder andere gerelateerd aan de ouderdomscategorie gebouwen en daarmee aan de gemiddelde, feitelijke onderhoudsachterstand van die categorie.

Dit betekent dat scholen van gelijke ouderdom ook een gelijk bedrag krijgen toegekend. Op deze wijze worden scholen die een beperkte onderhoudsachterstand hebben opgelopen (door bijvoorbeeld bewust en goed management van het onderhoud) niet tekort gedaan. Ik ga ervan uit dat de scholen de toekenning in eerste instantie besteden aan het wegwerken van onderhoudsachterstanden. Een feitelijke verplichting wordt echter niet opgelegd.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF wijzen erop dat volgens een onderzoek van Regioplan 83% van de scholen een gemiddeld tekort van 16–19% ervaart. Deze leden vragen wat dit zegt over de overige 17% van de scholen. Hebben die een tekort van meer dan 19% of wellicht minder dan 16%?

In reactie hierop wordt het volgende geantwoord.

Voor een antwoord hierop verwijs ik naar het antwoord op een desbetreffende vraag van de fractie van de PvdA in paragraaf 3 en van de fractie van het CDA in paragraaf 2.

De hier aan het woord zijnde leden vragen verder:

- 1 of de onderhoudsachterstanden in elk geval f 320 miljoen bedraagt en de inventarisachterstand in elk geval f 380 miljoen;
- 2 of de f 192 miljoen in de begroting voldoende is om de achterstanden te bestrijden;
- 3 of de f 192 miljoen alleen is bedoeld voor onderhoudsachterstanden;
- 4 of de f 192 miljoen bovenop het budget van f 52 miljoen komt;
- 5 welk deel van de f 52 miljoen was bedoeld voor ABB-kosten;
- 6 een nadere toelichting op de verschillen tussen de berekeningen van OCenW en die van het NEI; de berekeningen van het NEI leiden tot een tekort van f 400 miljoen voor onderhoud en inventarissen.

Mijn reactie op deze vragen luidt als volgt:

Ad 1: de onderhoudsachterstand op basis van werkelijke m<sup>2</sup> bedraagt f 320 miljoen; de inventarisachterstand bedraagt f 380 miljoen;

Ad 2 en 3: de f 192 miljoen is niet toereikend om zowel de inventaris- als de onderhoudsachterstanden te bestrijden. Wel is de f 192 miljoen

toereikend om de onderhoudsachterstanden vrijwel geheel weg te werken:

- a. de onderhoudsachterstand bij de f 8,8 miljoen werkelijke m<sup>2</sup> is (conform memorie van toelichting, blz. 7): f 320 miljoen
  - b. naast de impuls onderhoud Regeerakkoord van f 192 miljoen wordt ook 7/12 deel van de f 53 miljoen die niet in de structurele BSM-bekostiging 1998–1999 zijn verwerkt, toegevoegd – 223 miljoen
  - c. «restant» onderhoudsachterstand op basis van werkelijke m<sup>2</sup> (a–b): f 98 miljoen
- De toedeling vindt echter plaats op basis van het normatieve aantal min plaats van de werkelijke m<sup>2</sup>. Het verschil in overtollige m<sup>2</sup> kan immers later worden afgestoten. De overgang van werkelijke naar normatieve m<sup>2</sup> leidt op microniveau (=schoolniveau) tot een reductie met f 1,8 miljoen m<sup>2</sup>, doordat er naast scholen met overtollige m<sup>2</sup> ook scholen zijn met minder dan het normatieve aantal m<sup>2</sup> in eigendom, onder meer doordat m<sup>2</sup> worden gehuurd;
- d. «restant»-onderhoudsachterstand bij de normatieve m<sup>2</sup> is daardoor gelijk aan (7 miljoen x f 5) f 35 miljoen.

Op deze wijze is de onderhoudsachterstand bij de benodigde/normatieve m<sup>2</sup> vrijwel geheel weggewerkt (restant f 35 miljoen).

Ad 4: de f 192 miljoen wordt bovenop de f 52 miljoen toegekend;

Ad 5: naast de structurele verhoging met f 52 miljoen wordt BSM met f 28,8 miljoen verhoogd voor ABB;

Ad 6: in het voorgaande is de onderhoudsachterstand die door het NIBAG is gemeten – en vervolgens in het NEI rapport en in het advies bij de evaluatie van de NC ongewijzigd overgenomen – voldoende besproken.

Op de inventarisachterstand die het NEI berekent op f 1100 miljoen (eveneens ongewijzigd overgenomen door de NC) is ingegaan in de memorie van toelichting (blz. 9) bij het wetsvoorstel. OCenW stelt het tekort aan inventaris op f 380 miljoen vanwege:

- uitgangspunt van OCenW is meetellen van aanwezige bruikbare inventaris; uitgangspunt NEI/NC is meetellen van inventaris waarvan de tevoren vastgestelde levensduur niet overschreden is (dit verklaart f 600 miljoen verschil);
- OCenW geeft aan dat na de vaststelling van de achterstand ultimo 1991 ca. f 120 miljoen extra is toegekend voor inventaris.

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? Ik merk naar aanleiding hiervan op:

Niet bij Voorjaarsnota, maar in het Regeerakkoord, is eenmalig f 192 miljoen voor onderhoud beschikbaar gesteld. De incidentele middelen van f 192 miljoen leiden niet tot een structurele korting op BSM.

Wat het actualiseren van de cijferreeks in paragraaf 4 betreft verwijs ik naar de actualisering in paragraaf 6 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Naar aanleiding van de verwijzing door de staatssecretaris naar de reserves die er bij de scholen zijn (f 585 miljoen) merken dezelfde leden

op, dat volstrekt niet duidelijk is welk deel daarvan bestemd c.q. beschikbaar is voor onderhoud.

In reactie hierop breng ik onder de aandacht dat de ontstane reserves van ca. f 585 miljoen voornamelijk zijn ontstaan uit de materiële vergoeding. Het is dan ook aannemelijk dat de scholen deze reserves bestemmen voor materieel (met name onderhoud en inventaris).

Bij het bepalen van het deel dat door de scholen aangewend kan worden voor onderhoud (f 200 miljoen) is er al rekening mee gehouden dat de reserve voor een belangrijk deel wordt ingezet voor inventaris.

Overigens wordt opgemerkt (zoals al eerder gezegd) dat aanwending van de eigen reserves door de scholen niet meer zo aan de orde is nu f 192 miljoen extra is uitgetrokken bij het Regeerakkoord, waardoor de onderhoudsachterstanden vrijwel geheel kunnen worden weggewerkt.

De leden van dezelfde fracties vragen verder of het juist is dat veelal scholen met grote reserves in geringere mate of geen achterstallig onderhoud hebben, terwijl scholen met veel achterstallig onderhoud beperkte of geen reserves hebben.

Hierop ben ik in het voorafgaande van deze paragraaf al ingegaan, naar aanleiding van overeenkomstige vragen van de VVD-fractie. Ik verwijs daarom naar die eerdere reactie.

De leden van de fractie van SGP, GPV en RPF informeren voorts of het juist is dat OCenW voor PO een reserve behoefte hanteert van f 900 per leerling en voor het VO van f 300 per leerling.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de f 300 per leerling is afgeleid uit het onderzoek van het NEI naar de reserve behoefte bij vo-scholen in relatie tot de afschrijvingstermijnen respectievelijk cyclustijden voor inventaris en groot onderhoud («Reserve behoefte bepaling voor 50 scholen», 1996). Er is geen sprake van dat OCenW voorschrijft dat scholen reserves aan *moeten* leggen. De praktijk wijst uit dat scholen al eind 1994 over reserves beschikten van in totaal f 585 miljoen (ca. f 600 per leerling).

Voorts informeren deze leden wanneer de rapportage met een aparte beschouwing over de relatie tussen ouderdom van een school en te maken kosten aan de Kamer is gestuurd.

Ik breng in herinnering dat de Kamer op 13 juni 1997 (VO/FB/1997/5724) is geïnformeerd over de toedeling van de impuls van f 50 miljoen voor onderhoudsachterstanden. In relatie daarmee is daarbij aangegeven welk verband er bestaat tussen de ouderdom van scholen en de onderhoudsachterstanden.

Zie tabel 2 voor een overzicht van de onderhoudsachterstanden in het voortgezet onderwijs zoals door het NIBAG in 1994 weergegeven.

Vervolgens willen de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF weten of de analyse van de effecten aan de hand van modelscholen aan de Kamer is gestuurd.

In het onderhavige wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op de verschillen, inclusief de oorzaken, tussen de ramingen van de NC en van OCenW. Als basis hiervoor is het, ook bij de Kamer bekende, evaluatierapport BSM gebruikt, aangevuld met de aandachtspunten die in het advies van de Raad van State naar voren zijn gekomen.

Gebleken is dat een aanvullende analyse aan de hand van modelscholen aan het bovenstaande niets meer toevoegt.

## 5. VORMGEVING DEFINITIEVE REGELING

Het verheugt mij dat 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 5 jaar geeft stabiliteit aan het systeem, zo merken deze leden terecht op. Het jaarlijks vaststellen van de vergoedingsbijdragen biedt daarnaast ruimte om bij onderwijskundige ontwikkelingen de bedragen bij te stellen. Ook kunnen deze leden instemmen met de wettelijke waarborg dat de vergoeding redelijkerwijs voldoende moet zijn voor een in normale omstandigheden verkerende instelling.

## 6. FINANCIËLE GEVOLGEN

De leden van de VVD-fractie vragen welke bedragen voor incidentele intensivering van BSM beschikbaar zijn.

Voor een actualisering van de cijfermatige onderbouwing naar aanleiding van de toevoeging van middelen uit het Regeerakkoord verwijs ik naar de antwoorden op de hierna vermelde vragen van de leden van de fractie van D66.

In aanvulling op die antwoorden merk ik nog op dat een incidentele verhoging van ca. f 50 miljoen was vrijgemaakt tot 1 augustus 1998. De oorspronkelijke als structureel bedoelde verhoging voor het daarop volgende schooljaar (1998/1999) is in verband met de verschuiving van de invoeringsdatum van de nieuwe wettelijke regeling BSM omgezet in een incidentele verhoging van ca. f 50 miljoen.

De leden van de D66-fractie vragen, de twee tabellen op blz. 4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (§ 2.3.1.) te actualiseren om zo de financiële en budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel te verhelderen.

Hieronder zijn de beide tabellen van blz. 4 geactualiseerd voor de toevoegingen uit het Regeerakkoord.

**Tabel 7**

Kostencategorie	Benodigde budgetten x f 1 miljoen
1. Schoonmaken	219,7
2. Onderhoud	173,9
3. Energie	106,8
4. Administratie, beheer en bestuur	168,8*
5. Heffingen	47,3
6. Middelen (m.i.v. inventaris)	215,3
Totaal	931,8

\* Bovenstaande gegevens hebben betrekking op het jaar 1995; de toegepaste verhoging van het budget voor ABB is echter met name nodig in verband met de lump-sum-financiering zoals die per 1 augustus 1996 is ingevoerd.

**Tabel 8**

Jaar (bedragen x f 1 miljoen):	1995	1996
Benodigd budget	931,8	925,8
Beschikbaar budget		
– indirecte rijksinkomsten	75	75
– jaarlijkse rijksvergoeding	770	770
Totaal beschikbaar budget	845	845
<b>Vershil benodigd budget OCenW en beschikbaar budget</b>	<b>86,8</b>	<b>80,8</b>

Door toekenning van de hieronder genoemde structurele verhoging van ca. f 82 miljoen wordt het verschil in benodigd budget in bovenstaande tabel weggenomen.

De leden van de D66-fractie vragen tevens, het hoofdstukje Financiële gevolgen van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te verhelderen en de totale raming voor de materiële bekostiging in het wetsvoorstel op te nemen.

Hieronder is de tabel uit paragraaf 4 «Financiële gevolgen» geactualiseerd voor de toevoegingen uit het Regeerakkoord en is op verzoek van de leden van de fractie van D66 de totale raming voor de materiële bekostiging opgenomen.

**Tabel 9**

(bedragen x f 1 miljoen)	1998	1999	2000	2001	2002
Wetsvoorstel:					
– structureel	0,00	22,1	54,2	56,5	57,3
– incidenteel	46,0	31,1	0,00	0,00	0,00
Totale verhoging op basis van wetsvoorstel	46,0	53,2	54,2	56,5	57,3
Regeerakkoord:					
– structureel	0,00	14,4	28,8	28,8	28,8
– incidenteel	0,00	48,0	24,0	0,00	120,0
Totale verhoging op basis van Regeerakkoord	0,00	62,4	52,8	28,8	148,8
<b>Totale verhoging: wetsvoorstel en Regeerakkoord</b>	<b>46,0</b>	<b>115,6</b>	<b>107,0</b>	<b>85,3</b>	<b>206,1</b>
– structureel	0,00	36,5	83,0	85,3	86,1
– incidenteel	46,0	79,1	24,0	0,00	120,0
<b>Totaal budget exclusief verhoging</b>	<b>778,7</b>	<b>787,2</b>	<b>792,5</b>	<b>803,0</b>	<b>816,1</b>
<b>Procentuele verhoging</b>	<b>5,9%</b>	<b>14,7%</b>	<b>13,5%</b>	<b>10,6%</b>	<b>25,3%</b>
– %-verhoging structureel	0,00	4,6%	10,5%	10,6%	10,6%
– %-verhoging incidenteel	5,9%	10,0%	3,0%	0,00	14,7%

De leden van dezelfde fractie vragen verder of – gelet op de impuls van f 192 miljoen als verwoord in de brief van 15 september – de toegezegde structurele verhoging van f 52 miljoen doorgaat.

De toegezegde structurele verhoging van f 52 miljoen gaat door en is niet neerwaarts aangepast in verband met de impuls van f 192 miljoen, zoals blijkt uit mijn antwoord in deze paragraaf op de desbetreffende vraag van dezelfde fractie.

Dezelfde leden informeren waarom de toegezegde verhoging van f 52 miljoen per 1 augustus 1998 niet is uitgevoerd maar uitgesteld werd naar 1999.

De structurele verhoging met f 52 miljoen van BSM was gekoppeld aan invoering van de nieuwe wettelijke regeling van het bekostigingsstelsel exploitatiekosten VO. Omdat deze definitieve regeling voor BSM nog niet door de Kamer is geaccordeerd en dus nog niet van kracht is, is de structurele verhoging van BSM voor het schooljaar 1998/1999 nog niet doorgevoerd.

De verhoging van het budget in het schooljaar 1998–1999 zal worden aangewend voor een tweetal kostencategorieën: inventarissen en onderhoud.

5/12 van het budget (dat als gevolg van prijscompensatie inmiddels f 53 miljoen bedraagt) zal worden aangewend voor extra investeringen in inventaris in het kader van het VMBO; 7/12 van het budget wordt

toegevoegd aan de f 192 miljoen die voor OCenW in het Regeerakkoord beschikbaar zijn gesteld voor achterstallig onderhoud.

Over deze wijze van toedelen is inmiddels gesproken met de besturen-organisaties in het Bekostigingsoverleg VO; de leden van dit overleg zijn unaniem akkoord gegaan met de concrete bestedingsvoorstellen.

Per 1 augustus 1999 zal de BSM-bekostiging structureel met f 81,8 miljoen worden verhoogd. In deze f 81,8 miljoen is f 28,8 miljoen begrepen voor ABB-kosten.

De hier aan het woord zijnde leden informeren of de f 192 miljoen uit het Regeerakkoord naast de onderhoudsachterstand ook mag worden ingezet voor het wegwerken van inventarisachterstanden.

De f 192 miljoen uit het Regeerakkoord voor het achterstallig onderhoud zal door middel van een normatief bedrag op basis van de ouderdom van de gebouwen van de school worden verdeeld. Daarbij geldt niet een verplichting om deze in te zetten voor de onderhoudsachterstand; de school mag het geld dus ook voor inventaris aanwenden. Er wordt echter wel vanuit gegaan dat de scholen waar daadwerkelijk sprake is van onderhoudsachterstanden het toegekende budget vooral daarvoor aanwenden. Vooral scholen met een geringere onderhoudsachterstand dan gemiddeld kunnen (een deel van) het normatieve bedrag inzetten voor het beperken van de inventarisachterstanden.

Deze leden merken in dit verband nog op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nog wordt gesproken van een eenmalige impuls voor het wegwerken van zowel achterstand in onderhoud als inventaris. In het Regeerakkoord en de begroting OCenW 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.

In de memorie van toelichting werd nog in het midden gelaten of de eenmalige impuls ten behoeve van onderhoud, inventaris of beide zou zijn. In het Regeerakkoord is prioriteit gegeven aan het wegwerken van onderhoudsachterstanden. Dit betekent niet dat er geen zorg is over de inventarisachterstand en dat daar niets voor gebeurt. Zoals bekend is de inventarisachterstand f 380 miljoen. De bijdrage van OCenW aan vermindering van deze achterstand is bijvoorbeeld dat nog in het schooljaar 1998/1999 met name uit de incidentele budgetten binnen BSM circa f 50 miljoen voor inventarisvernieuwing wordt uitgetrokken. Ook van de kant van de scholen mag een bijdrage worden verwacht. De reserves die zijn opgebouwd voor onderhoud en inventaris van f 585 miljoen behoeven nu (vrijwel) niet meer voor onderhoud te worden besteed en vallen dus vrij ten behoeve van inventaris. Daarmee kan een majeur deel van de achterstand worden weggewerkt. De verdeling van de reserves over de scholen is zodanig dat ten minste 65% van de scholen beschikt over een zodanige reserve voor materieel dat daaruit de «restant»- onderhoudsachterstand (f 35 miljoen, ofwel f 40 per leerling) en de volledige inventarisachterstand ongedaan kunnen worden gemaakt. De resterende scholen kunnen die achterstand niet (5%) of slechts gedeeltelijk (30%) uit hun reserves bestrijden. Ze zullen dus ook hun efficiency moeten verbeteren met behulp van onder meer het financieel-management instrumentarium.

## ARTIKELEN

### ARTIKEL I

#### Artikel 86, eerste lid

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag, welke garanties bestaan dat de loopbaanbegeleiding en -oriëntatie zonder een specifieke vergoeding voldoende blijven gehandhaafd.

Met de geleidelijke overheveling van vergoedingen voor loopbaanbegeleiding en -oriëntatie naar de scholen wordt inhoud gegeven aan het streven van het departement om scholen zelf meer eigen verantwoordelijkheid te geven voor de uitvoering van het beleid en de besteding van bijbehorende middelen.

Dit laat onverlet dat het overheidsbeleid garanties biedt dat scholen aandacht geven aan loopbaanoriëntatie en -begeleiding, doordat dit element onderdeel uitmaakt van de kerndoelen basisvorming en de eindexamenprogramma's. Als zodanig is aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding één van de aspecten van de kwaliteitszorg. De Inspectie Voortgezet Onderwijs heeft tot taak om controle uit te oefenen op de kwaliteitszorg in het kader van onder meer de uitvoering van de basisvorming (zie o.a. de publicatie «De basis gelegd», Inspectie 1997), waar dus ook de loopbaanbegeleiding en -oriëntatie onder valt.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de component «loopbaanoriëntatie en begeleiding.» Ook verzoeken zij, de concrete bedragen aan te geven die in de meerjarenraming aan de materiële bekostiging worden toegevoegd.

Ook de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF staan stil bij dit onderwerp. Zij vragen of «loopbaanoriëntatie en -begeleiding» niet opgenomen dient te worden bij de personele kosten.

Op dit moment wordt ongeveer 30% van het budget voor studie- en beroepskeuzevoorlichting uitgekeerd aan de Regionale Diensten Centra (voor onderwijs en beroep) als een soort van basissubsidie; de resterende 70% wordt rechtstreeks aan de scholen uitgekeerd. Vanaf 1 augustus 2000 wordt het totale budget voor de studie- en beroepskeuzevoorlichting aan de scholen uitgekeerd.

Het jaar 2000 is dus een soort van overgangsjaar, zoals ook blijkt uit onderstaande tabel.

**Tabel 10**

bedragen x f 1 miljoen	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>incidentele uitgaven:</b>						
rechtstreeks via aparte min.regeling	19,3	20,9	12,2	-	-	-
via RDC's	7,5	7,8	4,5	-	-	-
<b>rechtstreeks via BSM</b>	-	-	11,7	27,6	26,3	26,3
<b>totaal studie-/ beroepskeuzevoorlichting</b>	<b>26,8</b>	<b>28,7</b>	<b>28,4</b>	<b>27,6</b>	<b>26,3</b>	<b>26,3</b>

De uitvoering van de loopbaanoriëntatie- en begeleiding was tot voor kort voor 100% uitbesteed aan de regionale dienstencentra (RDC's). Dat de financiering – nu grotendeels en in de toekomst geheel – via de aanbodzijde verloopt, is geen aanleiding om ervan uit te gaan dat scholen dit «in eigen beheer» gaan uitvoeren en niet langer uitbesteden. Het budget is in

BSM opgenomen in lijn met de «oude» financieringswijze en gebaseerd op de veronderstelde continuering van uitbesteding. Zie overigens ook de hierboven vermelde antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA op dit punt.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF vragen op welke wijze tegemoet wordt gekomen aan het voornemen tot versterking van de oriëntatie op maatschappij en beroep in het kader van het VMBO. De versterking van de oriëntatie op maatschappij en beroep vindt plaats door de (facultatieve) invoering van de praktische sectororiëntatie in de eerste twee leerjaren aan het VMBO. Ook is die oriëntatie een aspect waar aandacht aan wordt besteed bij de vernieuwing van de examenprogramma's.

De leden van de CDA-fractie vragen, op welke wijze een afdoende bekostiging van nevenvestigingen wordt gegarandeerd. Ook informeren zij of het niet zinvol is om bij de bekostiging van nevenvestigingen een onderscheid te maken tussen stads- en plattelandsscholen.

Ik wijs hierbij op mijn antwoord op de in paragraaf 3 aangehaalde vraag van de leden van de fractie van SGP, GPV en RPF om het besluit te heroverwegen, niet te rekenen met een vaste voet voor alle nevenvestigingen.

Dezelfde leden vragen om een nadere uiteenzetting over de verhouding tussen de ARBO-wetgeving en het onderhavige voorstel van wet, en of de ARBO-wetgeving geen aanvullende financiële claims met zich meebrengt. Deze leden vernemen graag, op welke wijze met dergelijke claims in de normering rekening wordt gehouden.

De uitvoering stelt in de eerste plaats strengere eisen aan nieuwe gebouwen en noodzaakt voorts het personeel om zeer zorgvuldig met potentiële gevaarlijke situaties om te gaan (maken ARBO-plan, aanwijzen ARBO-coördinator e.d.). Niet valt te ontkennen dat dit enige extra druk op de besteding van de personele en materiële budgetten kan leggen. Gelet op de invoeringsdatum voor het onderwijs (31 maart 1994) zijn in het «Evaluatierapport BSM» de effecten op de uitgaven al grotendeels meegenomen.

De globale normering van de materiële bekostiging zoals opgenomen in het huidige wetsvoorstel heeft daaraan vooralsnog niet te worden aangepast. De jaarlijkse monitoring en de eerstvolgende evaluatie zouden wel tot een aanpassing kunnen leiden.

#### **Artikel 86, zesde lid**

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering heeft besloten om de ministeriële regeling waarin de systematiek van de aanpassing van de rijksvergoeding aan loon- en prijsontwikkelingen geregeld wordt niet voor te hangen bij de Tweede Kamer (artikel 86, zesde lid).

Deze leden verzoeken ook om een motivatie waarom OCenW in afwijking van de systematiek van de rest van het rijk de formulering «tenzij de toestand van 's Rijks schatkist zich daartegen verzet» heeft opgenomen in artikel 86, zesde lid.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF zijn van oordeel dat de zinsnede «tenzij de toestand van 's Rijks schatkist zich daartegen verzet» niet past bij de wettelijke vastlegging van het beginsel van prijs-indexering.

Ik antwoord als volgt op deze vragen en opmerkingen.

Het beginsel dat loon- en prijsbijstelling plaatsvindt, is opgenomen in het wetsvoorstel. De uitwerking van dat beginsel vindt plaats in de ministeriële regeling BSM, die «voorhangt» bij de Kamer.

De aanpassing in verband met loon- en prijsontwikkeling die wordt opgenomen in de jaarlijks voor 1 februari vast te stellen ministeriële regeling, is reeds onderworpen aan een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer. In de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd, wordt verduidelijkt dat deze voorhangprocedure ook geldt voor de ministeriële regeling waarin een **tussen-tijdse** aanpassing wordt vastgesteld.

Sinds 1993 wordt voor de schoonmaak steeds de loonbijstelling gehanteerd en voor de overige posten de prijscompensatie. Er is dus sprake van een continue gedragslijn. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de scholen nog meer houvast door het benoemen van de componenten (samenstellende onderdelen) van de materiële vergoeding.

De bijzondere situatie om tot een neerwaartse loonbijstelling of prijscompensatie te komen als de toestand van 's Rijks schatkist daartoe noodzaakt, is opgenomen omdat het mogelijk moet blijven dat de regering in overleg met de medebegrotingswetgever rekening houdt met acute begrotingsproblemen.

## **ARTIKEL VI. INVOERINGSBEPALING**

De leden van de fractie van D66 vragen waarom bij de invoeringsbepaling (artikel VI) is gekozen voor het onderscheid tussen directe afroming door het Rijk bij een hogere rijksbijdrage en bijpassing bij een lagere bijdrage bij een verschil van meer dan 5%.

Dezelfde leden vragen of het afgeroomde geld van artikel VI ten goede komt aan de scholen die een lagere vergoeding krijgen.

Naar aanleiding van deze beide vragen merk ik op dat, gezien de toevoegingen aan BSM met circa f 82 miljoen, alle scholen er op vooruit gaan en artikel VI derhalve overbodig is geworden. In bijgevoegde nota van wijziging is dit artikel dan ook geschrapt.

## **ARTIKEL VII. EVALUATIE**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de evaluatie van de bekostiging eerder dan over 5 jaar zou kunnen worden gepland.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom is gekozen voor een evaluatie van 5 jaar.

De leden van de D66-fractie vragen om het nieuwe bekostigingsstelsel in een eerder stadium dan na 5 jaar te evalueren en, wanneer dit niet mogelijk is, een permanente onafhankelijke commissie in het leven te roepen die regering en parlement jaarlijks over de feitelijke ontwikkelingen in de materiële bekostiging informeert.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat per onderwijsvernieuwingstraject zal worden bekeken wat de invloed ervan is op de structurele bekostiging. Daarbij moet worden bedacht dat het niet altijd mogelijk zal zijn om op het moment van invoering van de onderwijskundige vernieuwing een precieze inschatting te maken van de mogelijke gevolgen voor de structurele bekostiging. Dit zal dan meegenomen worden in de (vijfjaarlijkse) evaluatie. Bij een evaluatie over 5 jaar in het jaar 2004 zal op 1 augustus 2002 met die evaluatie moeten worden gestart. Op die datum is het laatste jaar van de tweede fase tenminste één jaar in werking; de effecten van de tweede fase zijn dan te zien. Voor het mavo/vbo zijn de effecten dan nog maar voor een deel zichtbaar; de volledige effecten zijn pas meetbaar vanaf 1 augustus 2003. Eerder starten van de evaluatie zal dus niet het gewenste inzicht in de effecten van de onderwijsvernieuwingen opleveren. Bovendien is het de bedoeling dat structurele wijzigingen in de bekostiging slechts éénmaal per 5 jaar op basis van de evaluatie plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat scholen op (te) korte termijn met structurele wijzigingen worden geconfronteerd. Jaarlijks volgt OCenW de ontwikkelingen op basis van de jaarrekeningen;

in de bijlage van de begroting wordt daarover gerapporteerd. Als er sprake is van ingrijpende effecten zal dat uit deze jaarlijkse monitoring blijken en er kan zo nodig in dat geval tussentijds worden bijgestuurd.

Tenslotte mag nog worden verwezen naar mijn antwoorden op de vragen in paragraaf 3 van de leden van de fractie van D66 waarin sprake is van een jaarlijkse monitoring.

Ik hoop met het bovenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
K. Y. I. J. Adelmund