

Vergaderjaar 1999–2000

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 8 mei 2000

Regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording»

Conform de afspraken over de VBTB-nota bied ik u hierbij de dummy-begroting aan over het jaar 2000¹. De voorstellen van de VBTB-nota kunnen als volgt worden samengevat:

1. Een betere presentatie van de begroting en de verantwoording;
2. Een zo concreet mogelijke presentatie van de nagestreefde effecten van het beleid.

Om de gevolgen van de nota scherp in beeld te krijgen, is het nuttig gebleken een dummy-begroting op te stellen. Daarbij is het van belang aan te geven in hoeverre het nu voorliggende product al geheel aan onze aspiraties beantwoordt. Dit maakt het voor u gemakkelijker de dummy-begroting te positioneren binnen het totale verbetertraject.

De VBTB-begroting kan worden omschreven als een document, dat een totaalbeeld geeft van wat met het bestaande beleid en nieuwe beleidsvoornemens wordt beoogd, welke activiteiten daarvoor plaats zullen vinden, en hoeveel dat kost. Het voor het eerst opstellen van zo'n begroting is een forse uitdaging. Gelet ook op de korte tijd die beschikbaar was om zo'n document op te stellen, zal duidelijk zijn, dat het einddoel nog niet bereikt kon worden. Toch meen ik dat er voldoende aanknopingspunten zijn tot een positief oordeel te komen.

De toegankelijkheid van de begroting en de verantwoording wordt aanzienlijk verbeterd door het loslaten van de huidige getrapte indeling naar beleidsterreinen en artikelen, en het creëren van één laag beleidsartikelen. Hieronder geef ik de overwegingen die daarbij gespeeld hebben. In het vervolg ga ik in op enkele andere winstpunten, tevens wordt daarbij aangegeven welke verbeteringen nog mogelijk zijn.

Mijn reactie op de gevraagde prestatiegegevens in het jaarverslag 2000 vormt het laatste onderdeel van deze brief.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De artikelindeling

Bij de afbakening van de begroting in artikelen is aangesloten bij de ervaring dat de huidige structuur van beleidsterreinen een robuuste indeling is gebleken. De huidige beleidsterreinen vormen goede afbakeningen van de doelgroepen waarop het beleid zich richt. Vervolgens is gezien welke verbijzonderingen wenselijk zijn om meer specifieke doelgroepen te onderscheiden en beleidsprioriteiten zichtbaar te maken. Dit heeft geleid tot de keuze het huidige beleidsterrein primair onderwijs te verdelen in de twee artikelen (speciaal) basisonderwijs en expertisecentra, en het creëren van artikelen voor technocentra en voor ICT. Het beleidsterrein studiefinancieringsbeleid is gesplitst in de drie artikelen studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten en lesgelden. Tenslotte is een afzonderlijk artikel onderscheiden voor media. De huidige beleidsterreinen voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoek en wetenschapsbeleid en cultuur komen als beleidsartikelen terug.

Voor de uitgaven van het bestuursdepartement, de inspecties en de adviesorganen zijn de bestaande artikelen vooralsnog gehandhaafd. Deze uitgaven zijn dus nog niet toegerekend aan de beleidsartikelen. OcenW streeft ernaar de integrale kosten van beleid zichtbaar te maken. Om die reden zal – ter voorbereiding op de eerste VBTB-begroting – worden onderzocht op welke wijze de uitgaven van het bestuursdepartement, de inspecties en de adviesorganen zo goed mogelijk kunnen worden toegerekend aan de beleidsartikelen. Het streven is de beleidsartikelen conform VBTB te splitsen in de artikelonderdelen apparaat en programma. De uitgaven van de uitvoeringsorganisaties zijn verbijzonderd naar de drie sectoren onderwijs, cultuur en wetenschappen.

Om tevens inzicht te kunnen bieden in de omvang van artikeloverstijgende projecten en aandachtsgebieden zijn binnen de OCenW-begroting drie dwarsdoorsnedes gemaakt, te weten voor internationaal beleid, voor onderwijspersoneel en voor ICT. Daarnaast is de bestaande interdepartementale overzichtconstructie voor het wetenschapsbeleid gehandhaafd.

Met deze indeling is naar mijn mening een robuust kader geschapen.

Verbeteringen in de presentatie

Een belangrijke meerwaarde die de VBTB-begrotingsopzet in potentie te bieden heeft, is het verschaffen van een totaaloverzicht van wat we met het totaal van de uitgaven willen bereiken, terwijl tegelijk de beoogde effecten van de beleidswijzigingen zichtbaar worden gemaakt.

Een tweede winstpunt kan worden bereikt bij het antwoord op de vraag: «wat gaan we daar voor doen?». Systematisch zal worden aangegeven welke activiteiten door de rijksoverheid zullen worden ontplooid, onder de stelselverantwoordelijkheid van de minister, en welke activiteiten, of indien dat kan prestaties, onder de verantwoordelijkheid van andere actoren vallen. Dit onderscheid zal ook leiden tot een transparanter verantwoording. OcenW streeft ernaar sommige beleidsartikelen op dit punt nog verder te verbeteren. Zo zal gepoogd worden:

- a. het verband tussen operationele en algemene doelstellingen van beleid te verbeteren;
- b. meetbare streefcijfers op te nemen bij de operationele beleidsdoelstellingen;
- c. de relatie tussen te bereiken effecten, de te nemen maatregelen en de benodigde financiële middelen te verduidelijken;
- d. bij artikelen met meerdere operationele doelstellingen de prestatiegegevens en budgettaire gevolgen per operationele doelstelling aan te geven.

Ik merk daarbij wel op, dat in een nieuwe begrotingsopzet de beoogde

beleidseffecten ontleend zullen worden aan de desbetreffende beleidsnota, zoals in het overleg met uw Kamer besproken. Ook dan biedt zo'n beleidsbegroting mijns inziens een meerwaarde. Onder het motto «doen waar het kan en uitleggen waar het niet kan», zullen ten opzichte van het nu voorliggende product verdere verbeteringen worden onderzocht. Indien eenmaal de basis is gelegd, komt het er vervolgens op aan de inhoud van nieuwe beleidsnota's in de daaropvolgende begroting mee te nemen, zodat een integraal overzicht bewaard blijft. Een gelijksoortige procedure zal ontwikkeld worden voor individuele verantwoordingsdocumenten en voortgangsrapportages in hun relatie tot de toekomstige beleidsverantwoording.

Het is al een goed gebruik bij beleidsvoornemens die vooraf niet goed op hun effecten kunnen worden ingeschat, een evaluatie-onderzoek te doen. Op meer systematische wijze dan tot nu toe zal in beeld worden gebracht dat de effecten van ingezet beleid op enig moment kunnen worden beoordeeld.

Graag verneem ik het oordeel van uw Kamer over de artikelindeling van de dummy-begroting, de opzet ervan, en het perspectief waarin ik deze heb geplaatst.

Het jaarverslag over 2000

In deze brief reageer ik tevens op het voorstel van de Werkgroep financiële verantwoordingen met betrekking tot het jaar 2000.

In de eerste plaats wordt gevraagd in welke mate de bekostiging door de minister de totale uitgaven van de scholen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs dekt en welke mate van dekking de minister nastreeft.

Voorts wordt gevraagd welk deel van de materiële bekostiging (primair onderwijs) danwel de materiële component in de lumpsum (voortgezet onderwijs) de scholen daadwerkelijk besteden aan «materieel», uitgesplitst naar de verschillende soorten (administratie en beheer, schoonmaakonderhoud, arbo-convenanten e.d.).

Tenslotte wordt in het kader van monumentenzorg en archeologie gevraagd om gegevens over de verdeling van de gelden in de oude en de nieuwe situatie gerelateerd aan de ontwikkeling in onderhoud en achterstanden.

De eerste twee vragen hebben betrekking op de beleidsterreinen voortgezet onderwijs en primair onderwijs. De laatste vraag heeft betrekking op het beleidsterrein cultuur.

1. Voortgezet onderwijs

Bij de behandeling, begin 1999, van het wetsvoorstel van de materiële exploitatievergoeding (BSM) in de Kamer, zijn bovenstaande vragen aan de orde geweest.

In het wetsvoorstel BSM was oorspronkelijk opgenomen dat uiterlijk 1 augustus 2005 een evaluatie aan de Kamer zou worden gezonden. Dit is, in overleg met de Kamer, vervroegd naar 1 augustus 2003.

In deze evaluatie zal onder andere aandacht besteed worden aan de kostendekkendheid van het stelsel, waarbij de minister 100% kostendekkendheid nastreeft. Uw eerste vraag zal dan ook onderdeel uitmaken van die evaluatie. Deze kan niet eerder dan 1 augustus 2003 afgerond worden, omdat juist door middel van monitoring van de uitgaven over wat langere periode iets gezegd kan worden over de mate van kostendekkendheid van het stelsel.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel BSM is opgenomen dat de Kamer een jaarlijkse monitoring van de uitgaven aan de hand van de jaarrekening van de scholen zal ontvangen.

Door middel van de jaarlijks terugkerende monitoring worden bepaalde trends in de uitgaven van scholen duidelijk. Ook wordt dan een relatie zichtbaar tussen de bekostiging en feitelijke besteding van de scholen. De specificatie van de uitgaven in de jaarrekeningen van de scholen is bepalend voor de op te nemen kostencategorieën in de jaarlijkse monitoring.

Conform de toezegging in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal de opzet ervan met de besturenorganisaties besproken worden. Deze opzet is nu in voorbereiding. Naast de inhoudelijke aspecten van de monitoring zal in de opzet ook aandacht worden besteed aan het tijdsaspect.

Het is nog niet duidelijk of de jaarlijkse monitoring apart aan de Kamer zal worden gezonden, of dat het, mede gezien het tijdstip van beschikbaar komen van de jaarrekenings gegevens, een onderdeel van het jaarverslag wordt.

Overigens, als de jaarlijkse monitoring een bijlage bij het jaarverslag wordt, zal bijvoorbeeld de bijlage bij het jaarverslag 2000 betrekking hebben op de jaarrekeningen over 1999, omdat jaarrekeninggegevens niet eerder beschikbaar zijn.

Tenslotte kan ik u meedelen dat u op korte termijn het eindrapport van Regioplan omtrent de monitoring van de invoering van de lumpsum-bekostiging in het voortgezet onderwijs ontvangt. In dit rapport wordt onder andere inzicht gegeven in de wijze waarop scholen de vergoeding inzetten.

2. Primair onderwijs

De TK heeft het ministerie van OCenW verzocht in het Jaarverslag 2000 aanvullende prestatiegegevens over het onderwerp «materieel bekostiging» primair onderwijs op te nemen. Het verzoek is prestatiegegevens op te nemen over in welke mate de bekostiging de totale uitgaven van de scholen in het PO dekt en welke mate van dekking wordt nagestreefd.

Gegevens over welk deel van de materiële bekostiging in het primair onderwijs door de ca. 8000 scholen daadwerkelijk wordt besteed aan «materieel», uitgesplitst naar verschillende soorten (administratie en beheer, schoonmaakonderhoud, arbo-convenanten) worden door het ministerie van OCenW niet geregistreerd, omdat de scholen niet verplicht zijn een jaarrekening in te dienen.

Uit de hierna volgende beschrijving van de bekostigingssystematiek blijkt in de eerste plaats dat het stelsel kostendekkend en kostenvolgend is. In de tweede plaats past het jaarlijks volgen van de werkelijke kosten van de school niet bij de wijze waarop wij het stelsel kostendekkend houden.

Materiële instandhouding primair onderwijs

Scholen in het primair onderwijs ontvangen van rijkswege naast een vergoeding voor personele kosten een vergoeding voor materiële instandhouding (MI). De huidige MI-vergoeding wordt gebaseerd op het aantal leerlingen. Uit het aantal leerlingen van de school wordt een genormeerd aantal groepen afgeleid en met zogenaamde leerling- en groepsafhankelijke vergoedingen wordt de MI-vergoeding vastgesteld. De MI-vergoeding wordt in een totaalbedrag als lumpsum aan de school uitgekeerd.

Bij de inwerkingtreding van dit bekostigingsstelsel in 1985 zijn als

uitgangspunten gehanteerd dat de rijksvergoeding kostendekkend, kostenvolgend, normatief en onderbouwd moet zijn, een instrument voor beheer en beleid en bestedingsvrijheid aan de scholen moet bieden.

Kostendekkend en kostenvolgend

De MI-vergoeding wordt jaarlijks aangepast om de prijsveranderingen op te vangen. Daarnaast kunnen vanwege onderwijskundige ontwikkelingen wijzigingen in de pve's worden aangebracht. Eenmaal in de vijf jaar worden nieuwe pve's vastgesteld.

Er is sprake van een 100%-vergoeding van de kosten, uitgaande van de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Indien een school van mening is dat zij in bijzondere omstandigheden verkeert, biedt de wet de school een mogelijkheid deze bijzondere omstandigheid aan te geven, en bestaat de mogelijkheid de reguliere MI-vergoeding te verhogen. In de afgelopen jaren is hier echter sporadisch gebruik van gemaakt.

Normatief en onderbouwd

De materiële vergoedingen zijn onderbouwd met programma's van eisen (pve's). Er zijn vijf groepen van pve's: onderhoud, energie- en waterverbruik, publiekrechtelijke heffingen, middelen en administratie, beheer en bestuur. In deze programma's van eisen staat op welke uitgaven van een gemiddelde school de vergoedingen zijn gebaseerd¹.

Instrument voor beheer en beleid

De pve's bevatten in tegenstelling tot wat de naam kan doen vermoeden geen eisen voor de besteding. Het gaat om het aanvaardbare uitgaven-niveau van een gemiddelde school. Het is mogelijk de bedragen per onderdeel van een pve te zien als een kengetal waaraan een school de eigen uitgaven kan spiegelen.

Bestedingsvrijheid

De MI-vergoeding wordt in een totaalbedrag als lumpsum uitgekeerd. Scholen zijn vrij in de besteding: de enige beperking is dat de vergoeding besteed moet worden aan de materiële instandhouding. Een school kan ervoor kiezen een deel van de vergoeding van het pve onderhoud te gebruiken voor uitgaven voor beheer en bestuur. De scholen zijn autonoom in hun ontvangsten en uitgaven. Naast de reguliere rijksvergoedingen kunnen de scholen andere inkomsten verwerven uit ouderbijdragen, sponsoring, markten, bingo-avonden etc.

3. Cultuur

In het kader van monumentenzorg en archeologie wordt gevraagd om gegevens over de verdeling van de gelden in de oude en de nieuwe situatie gerelateerd aan de ontwikkeling in onderhoud en achterstanden.

De landelijke situatie in (onderhoud en) restauratieachterstand wordt om de vier jaar gemeten. Die meting wordt de behoefteraming genoemd; een op subsidiegeld gewaardeerde bouwkundige doorlichting van alle rijksmonumenten.

De behoefteraming is de maatstaf voor de verdeling van het restauratiebudget naar gemeenten en provincies. De eerste behoefteraming dateert van 1997. De volgende staat voor 2001 op de agenda. De budgettering naar gemeenten en provincies vindt voortschrijdend plaats voor het jaar t+5. Dit jaar wordt het restauratiebudget 2005 verdeeld.

¹ Voor een indicatie van de jaarlijkse vergoeding voor exploitatiekosten van een gemiddelde school verwijs ik u naar de uitgebreide bijlage, die onderdeel uitmaakt van de beschikking inzake het bekostigingsstelsel basisonderwijs, programma's van eisen voor het jaar 2000 (kenmerk PO/A/99/37 109 d.d. 29/09/1999). In het kort komt voor een gemiddelde basisschool van 8 groepen leerlingen de groepsonafhankelijke vergoeding neer op f 74 787,- en de leerlingafhankelijke vergoeding op f 86 160,-, in totaal dus ca. f 161 000 in 2000.

De budgettering van 2003, 2004, 2005 en 2006 vonden/vinden plaats op basis van de behoefte-raming 1997. Dit betekent dat het relatieve aandeel van gemeenten en provincies als afgeleide van de behoefte-raming 1997 vier jaar lang constant is en dat het relatieve aandeel pas weer gaat veranderen als de budgettering afgeleid wordt van de nieuwe behoefte-raming, te weten, die van 2001 voor de budgetjaren 2007 t/m 2010.

De verschuiving in de budgettering als gevolg van de verandering in de verdelingssystematiek is eenvoudig zichtbaar te maken: Het aandeel dat budgethoudende gemeenten en provincies uit het restauratiebudget verkrijgen voor de periode 2003 t/m 2006 uitgedrukt in een percentage van het totale restauratiebudget (=de nieuwe situatie) versus de percentages die gemeenten en provincies gekregen zouden hebben als de oude verdeelsystematiek (op basis van aantallen monumenten) nog gegolden had. Deze gegevens zijn in de bijlage opgenomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

Verschuiving in de budgettering als gevolg van de verandering in de verdelingssystematiek inzake monumentenzorg

	volgens oude systeem	volgens nieuwe systeem	groei/afname
Provincie Groningen			
Groningen	0,8%	1,6%	96,8%
Winsum	0,2%	0,3%	6,2%
	1,0%	1,8%	
Provincie Friesland			
Ameland	0,2%	0,0%	- 83,5%
Boarnsterhim	0,4%	0,2%	- 48,3%
Dongeradeel	0,7%	0,5%	- 26,3%
Franekeradeel	0,6%	1,3%	102,4%
Gaasterlan-sleat	0,2%	0,1%	- 59,2%
Harlingen	0,9%	0,2%	- 73,3%
Leeuwarden	0,9%	0,1%	- 85,4%
Littenseradiel	0,3%	0,4%	35,2%
Nijefurd	0,4%	0,2%	- 50,5%
Wunseradiel	0,3%	0,2%	- 45,1%
Wynbriteradiel	0,4%	0,1%	- 73,6%
	5,3%	3,4%	
Provincie Drenthe			
Assen	0,1%	0,3%	126,3%
Noordenveld	0,0%	0,7%	
	0,1%	0,9%	
Provincie Overijssel			
Deventer	0,9%	1,1%	18,6%
Kampen	1,4%	0,3%	- 76,1%
Staphorst	0,2%	1,0%	318,8%
Zwolle	1,0%	1,1%	14,5%
	3,5%	3,4%	
Provincie Gelderland			
Arnhem	0,3%	0,2%	- 45,0%
Buren	0,4%	0,2%	- 46,0%
Doesburg	0,3%	0,1%	- 84,0%
Elburg	0,7%	0,4%	- 44,1%
Harderwijk	0,2%	0,1%	- 54,7%
Nijmegen	0,4%	0,3%	- 29,0%
Zaltbommel	0,4%	0,5%	30,3%
Zutphen	0,8%	0,6%	- 30,6%
	3,6%	2,3%	
Provincie Utrecht			
Amerongen	0,2%	0,3%	10,8%
Amersfoort	0,6%	0,5%	- 27,1%
Loene	0,5%	1,2%	141,6%
Maarsse	0,4%	0,2%	- 56,1%
Oudewater	0,3%	0,4%	26,1%
Utrecht	2,7%	1,8%	- 34,0%
W.b.Duurstede	0,3%	0,2%	- 37,5%
	5,1%	4,5%	
Provincie Noord-Holland			
Alkmaar	0,7%	0,4%	- 37,4%
Amsterdam	11,5%	13,5%	17,8%
Bloemendaal	0,3%	0,3%	2,9%
Edam-Volendam	0,4%	0,2%	- 51,2%
Enkhuizen	0,8%	0,5%	- 40,2%
Graft-de Rijk	0,3%	0,0%	- 89,1%
Haarlem	2,1%	1,5%	- 27,5%
Hoorn	0,8%	0,2%	- 69,5%
Naarden	0,4%	0,0%	- 87,0%
Texel	0,4%	0,1%	- 71,8%
Waterland	0,6%	0,3%	- 53,3%
Weesp	0,4%	0,2%	- 36,5%
Zaanstad	0,5%	1,0%	102,6%
	19,0%	18,4%	

	volgens oude systeem	volgens nieuwe systeem	groei/afname
Provincie Zuid-Holland			
's-Gravenhage	0,0%	1,8%	
Brielle	0,7%	0,2%	- 71,5%
Delft	1,5%	0,4%	- 70,1%
Dordrecht	1,4%	0,5%	- 66,1%
Goedereede	0,3%	0,0%	- 86,8%
Gorinchem	0,6%	0,2%	- 66,9%
Gouda	0,7%	0,7%	9,3%
Leiden	2,4%	1,6%	- 35,4%
Middelharnis	0,3%	0,1%	- 72,8%
Rotterdam	0,6%	0,3%	- 39,5%
Schiedam	0,4%	0,3%	- 22,5%
Schoonhoven	0,4%	0,1%	- 74,6%
Vianen	0,6%	0,2%	- 72,2%
	9,8%	6,4%	
Provincie Zeeland			
Goes	0,4%	0,7%	62,6%
Middelburg	2,1%	0,9%	- 57,6%
Schouwen – Duiveland	0,0%	0,5%	
Sluis-Aardenburg	0,5%	0,1%	- 70,5%
Tholen	0,3%	0,2%	- 43,1%
Veere	0,3%	0,4%	7,7%
Vlissingen	0,6%	0,5%	- 20,8%
	4,2%	3,2%	
Provincie Noord-Brabant			
's-Hertogenbosch	0,9%	2,4%	159,9%
Bergen op Zoom	0,4%	0,1%	- 71,5%
Breda	0,8%	0,8%	10,5%
Eindhoven	0,1%	0,2%	90,1%
Grave	0,3%	0,5%	60,5%
Heusden	0,2%	0,3%	25,8%
Oirschot	0,2%	0,2%	- 0,1%
	2,9%	4,5%	
Provincie Limburg			
Eijsden	0,3%	0,2%	- 18,1%
Landgraaf	0,3%	0,5%	61,5%
Maastricht	2,9%	2,3%	- 21,1%
Margraten	0,4%	0,4%	- 12,3%
Nuth	0,2%	0,4%	111,2%
Roermond	0,4%	0,2%	- 58,0%
Sittard	0,0%	0,5%	
Thorn	0,2%	0,1%	- 76,9%
Vaals	0,3%	0,3%	16,1%
Valkenburg	0,3%	0,6%	74,5%
Wittem	0,4%	0,3%	- 17,8%
	5,7%	5,7%	
Provincie			
Groningen	2,5%	3,9%	54,7%
Friesland	2,9%	2,7%	- 9,1%
Drenthe	1,6%	2,6%	70,2%
Overijssel	2,8%	3,9%	38,4%
Gelderland	6,7%	8,1%	21,5%
Utrecht	2,9%	3,1%	7,9%
N-Holland	3,9%	4,3%	10,5%
Z-Holland	5,3%	5,1%	- 3,6%
Zeeland	2,8%	1,4%	- 51,0%
N-Brabant	4,7%	6,4%	34,9%
Limburg	3,7%	4,0%	7,4%
Flevoland	0,1%	0,0%	- 61,0%
	39,8%	45,5%	14,2%
Totaal Generaal	100,0%	100,0%	