

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1999

Nr. 108

BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 23 augustus 1999

Op 1 januari 1997 is een vereenvoudigd bekostigingsstelsel voor de materiële instandhouding voor het primair onderwijs in werking getreden. Aan u is destijds toegezegd dat dit nieuwe bekostigingsstelsel zou worden geëvalueerd voordat de driejarige gewenningsregeling die hieraan is verbonden afloopt.

De nieuwe bekostiging voorzag in een vereenvoudiging van het zogenoemde Londo-stelsel, en wordt hierna ook aangeduid als Velo-stelsel (Vereenvoudiging Londo).

De essentie van de vereenvoudiging was dat de vergoeding voor de materiële kosten van een school niet meer gebaseerd was op specifieke gebouwkenmerken, maar op het aantal leerlingen en het daarvan afgeleide aantal groepen.

Deze vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel bracht herverdeel-effecten met zich mee. De gewenningsregeling stelde de schoolbesturen in staat hun uitgaven geleidelijk af te stemmen op de nieuwe vergoeding. In drie jaar tijd werd daartoe het verschil tussen de oude en nieuwe vergoeding stapsgewijs overbrugd.

Ook werd rekening gehouden met een beperkte categorie van 300 schoolbesturen die met een sterkere schommeling in de vergoeding werd geconfronteerd. Voor hen was er een garantieregeling waardoor geen enkel bestuur er in de afgelopen drie jaren meer dan 5% op achteruit is gegaan.

Evaluatieonderzoek

Aan de toegezegde evaluatie van het Velo-stelsel heb ik als volgt invulling gegeven. Ten eerste is er eind vorig jaar een enquête in het onderwijsveld gehouden waarin naar de ervaringen met het nieuwe bekostigingsstelsel is gevraagd. Deze door bureau Oberon uitgevoerde enquête is onder een groep van 500 schoolbesturen gehouden waarbij ter completering van het

beeld een beperkter aantal schoolleiders en administratiekantoren zijn ondervraagd.

Uit de enquête die als bijlage bij deze brief is gevoegd¹, blijkt dat de overgang van het oude naar het nieuwe bekostigingsstelsel positief beoordeeld wordt. De nieuwe bekostigingsregels worden werkbaar en helder gevonden, zijn tijdsbesparend en gemakkelijk te controleren. Ook de vermindering van het aantal (gebouw)indicatoren kan op instemming van de meeste respondenten rekenen. Slechts 10% van de scholen en administratiekantoren en minder dan 20% van de schoolbesturen zouden de oude (gebouw)indicatoren willen terugzien.

Garantieregeling

Ook de gewennings- en garantieregeling waren onderwerp van evaluatieonderzoek. Bij beide regelingen geeft meer dan 70% van de besturen aan dat er voldoende tijd is om in te spelen op de lagere vergoeding. Van de besturen die erop vooruit zijn gegaan, gaf ook 70% aan dat ze voldoende tijd hadden gehad zich hierop voor te bereiden.

Bij de behandeling van de invoering van de garantieregeling was door mijn ambtsvoorganger al onderkend dat een termijn van drie jaar wat aan de krappe kant kon zijn voor besturen die met een forse schommeling werden geconfronteerd. Inderdaad blijken voor scholen die er veel op achteruit gingen, nog niet alle problemen te zijn opgelost. Om deze reden ben ik voornemens over te gaan tot invoering van een 2e fase van de garantieregeling. Voor deze regeling komen die besturen in aanmerking die met een vermindering in vergoeding van meer dan 10% zijn geconfronteerd. Op deze wijze worden de beschikbare middelen toegedeeld aan die besturen die de grootste gevolgen ondervinden van de wijziging destijds van het bekostigingsstelsel.

Uit een gericht evaluatieonderzoek blijkt dat slechts een beperkt aantal factoren maatgevend is voor de herverdeelde effecten in de vergoeding. De belangrijkste zijn de mate van leegstand, de aanwezigheid van dislocaties, een relatief groot glasoppervlak (open gevel) of veel vierkante meters ten opzichte van de normatieve vloeroppervlakte. Niet iedere wijziging van de huisvestingssituatie kan altijd van de ene op de andere dag plaatsvinden. Voor een deel van de wijzigingen is een langere tijd nodig dan de drie jaar uit de 1e fase van de garantieregeling.

De 2e fase van de garantieregeling voorziet in een zodanige verlenging van de «garantietermijn» dat redelijkerwijs mag worden verwacht dat de in aanmerking komende categorie besturen voldoende in staat is om passende maatregelen te treffen die de noodzakelijke kosten in overeenstemming brengen met de nieuwe vergoeding.

De duur van de garantietermijn wordt afhankelijk gesteld van het soort passende maatregelen dat het schoolbestuur geacht wordt te kunnen treffen. Vooralsnog wordt gedacht aan een minimale verlenging van drie jaar die in bepaalde situaties kan oplopen tot maximaal 15 jaar.

De aanvullende vergoeding wordt in één gekapitaliseerd bedrag vastgesteld en uitgekeerd in de jaren 2000, 2001 en 2002. Hierdoor kan het schoolbestuur op korte termijn maatregelen treffen waarmee de exploitatie-uitgaven op langere termijn zijn te verminderen.

De desbetreffende schoolbesturen worden geacht in overleg te treden met de gemeente over het maken van afspraken over de wijze van huisvesting op langere termijn. In goed overleg kan het garantiebedrag dan geheel of gedeeltelijk worden ingezet voor een eventuele gewenste aanpassing van de huisvestingssituatie.

Over de hoofdlijnen van deze regeling is overeenstemming bereikt met de besturenorganisaties en VNG. Om dit te realiseren zal ik bevorderen dat

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

een voorstel voor een wetswijziging van de wet VELO wordt ingediend waarbij de werking van artikel V van deze wet wordt aangepast.

Bijzondere omstandigheden

Naast de garantieregeling behoudt iedere school het recht om een aanvraag in te dienen voor een hogere vergoeding van de materiële instandhouding, indien deze school meent in bijzondere omstandigheden te verkeren.

Bij de totstandkoming van het nieuwe bekostigingsstelsel is in de wet opgenomen dat drie jaar na invoering er een algemene maatregel van bestuur zou verschijnen waarin alle omstandigheden worden opgesomd die niet zouden kunnen leiden tot bijzondere omstandigheden.

Mede in verband met de gewennings- en garantieregeling was het aantal aanvragen in de afgelopen drie jaar uiterst gering. Nu er wordt voorzien in voortzetting daarvan met een aangepaste garantieregeling, valt niet te verwachten dat het aantal aanvragen in de komende jaren een sterke toename te zien zal geven. Met het oog hierop lijkt het op dit moment niet zinvol een amvb tot stand te brengen die een inperkende werking heeft.

Samenvatting

In deze brief heb ik aangegeven op welke wijze door mij invulling is gegeven aan de toegezegde evaluatie van het vereenvoudigde bekostigingsstelsel. Uit een breed opgezette enquête onder de schoolbesturen blijkt dat dit nieuwe stelsel overwegend positief wordt ervaren. Voor de categorie besturen die destijds geconfronteerd is met een sterke schommeling in de vergoeding, heb ik het voornemen om een 2e fase van de garantieregeling in te voeren. Gedurende een langere periode dan de afgelopen drie jaar worden deze besturen daarmee in de gelegenheid gesteld om hun exploitatiekosten in overeenstemming te brengen met de nieuwe vergoeding.

Door mij wordt voorlopig geen invulling gegeven aan de in de wet aangekondigde amvb die voorzag in een inperking van het recht op het vaststellen van een hogere vergoeding voor bijzondere omstandigheden. De bestaande ruimere voorwaarden en criteria blijven van kracht.

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

1.0 Inleiding

Drie jaar geleden is een vereenvoudigd bekostigingsstelsel ingevoerd waardoor een aantal scholen is geconfronteerd met een wijziging in de hoogte van de vergoeding waarmee zij in het verleden vertrouwd waren. Een gewenningsregeling is om deze reden in het leven geroepen waardoor scholen in staat zijn gedurende een periode van drie jaar stapsgewijs te wennen aan de nieuwe vergoeding. Daarnaast is ook een garantieregeling tot stand gebracht. Deze garantieregeling dient als aanvulling op de gewenningsregeling, en is gericht op die schoolbesturen die er meer dan 5% op achteruit zouden gaan. Door de garantieregeling is een vorm van garantie gegeven dat schoolbesturen gedurende drie jaar er niet meer dan 5% op achteruit gaan in de materiële vergoeding ten opzichte van het oude bekostigingsregiem. Op 1 januari 2000 loopt deze periode van drie jaar af voor zowel de gewenningsregeling als de garantieregeling.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd om deze garantieregeling voor de expiratedatum te evalueren. De evaluatie heeft tot doel na te gaan op welke wijze verwacht mag worden dan wel ervoor gezorgd kan worden dat schoolbesturen zich vanaf 2000 kunnen redden met de nieuwe vergoeding.

2.0 Inhoudelijke analyse

Met het oog op de toegezegde evaluatie is een onderzoek uitgevoerd naar de factoren die de oorzaak zijn van de situatie dat een bepaalde groep schoolbesturen onder het oude bekostigingsregiem 5% of meer aan hogere vergoeding ontving dan bij de nieuwe bekostiging. De oorzaak hiervan hangt samen met de zogeheten indicatoren waarmee de vergoeding wordt bepaald in het oude en nieuwe bekostigingsstelsel. Door het PRC-Bouwcentrum is via een gevoeligheidsanalyse onderzocht welke van deze indicatoren de belangrijkste oorzaken zijn van de afwijkingen in vergoeding.

Uiteindelijk blijken slechts een beperkt aantal factoren maatgevend te zijn. Deze factoren hebben zonder uitzondering betrekking op de huisvestingsgebonden situatie. Vervolgens zijn deze factoren gestructureerd naar de mate waarin schoolbesturen invloed hebben op hun huisvestingssituatie. Door een wijziging van de omstandigheden kunnen namelijk de kosten beter in overeenstemming worden gebracht met de nieuwe lagere vergoeding. In het algemeen zal dit in samenspraak met de gemeentebesturen gaan. De decentralisatie van de huisvesting geeft de gemeentebesturen een belangrijke verantwoordelijkheid in dit proces.

Niet iedere wijziging van de huisvestingssituatie kan altijd van de ene op de andere dag plaatsvinden. Voor een gedeelte van de wijzigingen is een langere tijd nodig dan de drie jaar dat de garantieregeling loopt. Dit kan van geval tot geval verschillen afhankelijk van de specifieke huisvestingssituatie en de mogelijkheden die de gemeente heeft om hierin op korte of langere termijn verandering aan te brengen.

De gewenste aanpassingen van de huisvestingssituatie verlopen in samenspraak tussen schoolbesturen en gemeenten. Door de decentralisatie blijft dit proces in principe buiten het gezichtsveld van OCenW.

2.1 Inhoudelijke invulling 2e fase

Door de gewenningsperiode van drie jaar zijn schoolbesturen vanaf 1997 in de gelegenheid gesteld om hun kosten in overeenstemming te brengen met hun nieuwe vergoeding. Verwacht mag worden dat schoolbesturen

deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nemen, en hieraan zo nodig in samenspraak met gemeenten verdere invulling geven.

Voor een beperkt aantal besturen die er fors op achteruit zijn gegaan in hun nieuwe vergoeding, is het niet onredelijk te veronderstellen dat een periode van drie jaar niet geheel toereikend is om passende maatregelen te treffen.

Om schoolbesturen en gemeentebesturen voldoende in de gelegenheid te stellen over te gaan tot het treffen van passende maatregelen, wordt voorgesteld dat een bepaalde categorie schoolbesturen recht kan doen gelden op een afgebakende voortzetting van de garantieregeling. Voor deze tweede fase van de garantieregeling wordt de maatlat gelegd bij schoolbesturen die met een achteruitgang in vergoeding van tenminste 10 % werden geconfronteerd bij de invoering van de vereenvoudiging. Op deze wijze wordt het geld toegedeeld aan die schoolbesturen die de grootste gevolgen ondervinden van de wijziging van het bekostigingsstelsel.

In lijn met de materiële bekostigingssystematiek is gekozen voor een op normatieve leest geschoeide verlenging van de garantieregeling. Voor de hiervoor in aanmerking komende categorie schoolbesturen wordt de garantietermijn verlengd met een aantal aanpassingsjaren waarbinnen redelijkerwijs mag worden verwacht dat bepaalde passende maatregelen zijn te treffen. De vergoeding wordt over de gehele garantietermijn éénmalig vastgesteld en in drie jaar uitgekeerd. Het voordeel hiervan is dat een schoolbestuur hierdoor op korte termijn investeringen kan doen waarmee de exploitatie-uitgaven op langere termijn zijn te verminderen. De duur van deze 2e garantietermijn is afhankelijk gesteld van het soort passende maatregelen dat het schoolbestuur geacht wordt te kunnen treffen om de uitgaven in overeenstemming te brengen met de vergoeding. Vooralsnog wordt gedacht aan een minimale verlenging van drie jaar die in bepaalde situaties kan oplopen tot maximaal 15 jaar.

3.0 Procedurele analyse

Voor de driejarige termijn van de 1e fase van de garantieregeling is uitgegaan van een vaste peildatum van 1 oktober 1996 voor de vaststelling van de bekostigingsgegevens. Tussentijdse veranderingen van huisvestings- en schoolsituatie hebben hierin geen gevolg gehad. Ook overdracht van scholen naar een ander bestuur brengt geen verandering in het garantiebedrag. De intentie is dat besturen in dat geval zelf zorgdragen voor een eventuele onderlinge verrekening.

Op 1 januari 2000 is het de bedoeling dat de 2e fase van de garantieregeling in werking treedt. In de tussenliggende tijd kunnen de specifieke omstandigheden echter zodanig veranderd zijn dat geen sprake meer is van een forse achteruitgang in vergoeding. Bij deze mogelijke veranderingen dient er onderscheid te worden gemaakt worden naar een verandering op bestuursniveau en schoolniveau. Bij dit laatste wordt ook een verandering van de huisvestingssituatie inbegrepen.

Daarnaast zijn er onderwijskundige ontwikkelingen gesignaleerd die gunstig uitwerken op het terugbrengen van het verschil tussen vergoeding en uitgaven. Daartoe wordt gedacht aan de vermindering van de groepsgrootte die tot een vermindering leidt van de kosten van leegstand.

3.1 Procedurele invulling 2e fase

Om ervoor te zorgen dat de financiële middelen in de 2e fase van de garantieregeling vooral daar terecht komen waar nog steeds sprake is van een aanmerkelijke achteruitgang in vergoeding, wordt rekening gehouden met wezenlijke veranderingen die zich in de afgelopen drie jaar hebben

voorgedaan in de school- en huisvestingsomstandigheden. Om deze reden wordt in de 2e fase van de garantieregeling uitgegaan van een globale check van deze omstandigheden waarvoor een tweede peildatum op 01/10/99 van kracht is. De volgende uitgangspunten gelden daarbij:

De besturen die op grond van de gewenningsregeling op de eerste peildatum van 01/10/96 er meer dan 10% in vergoeding op achteruitgingen, en waarvoor op de tweede peildatum van 01/10/99 nog steeds een vergoeding wordt uitgekeerd, komen in principe in aanmerking voor de 2e fase;

De scholen die op de tweede peildatum van 01/10/99 onder deze besturen ressorteren, worden bij de nieuwe vaststelling betrokken. Nieuw gestichte scholen blijven daarbij buiten beschouwing;

Bij de nieuwe vaststelling wordt verder rekening gehouden met de 1e stap van de klasseverkleiningsmaatregelen voor zover sprake is van het opheffen van leegstand;

Een wezenlijke wijziging van de huisvesting (ander pand) wordt verdisconteerd in de nieuwe vaststelling.

Op basis van deze gegevens wordt vervolgens het garantiebedrag per schoolbestuur vastgesteld. Naar verwachting komen circa 50 tot 75 besturen hiervoor in aanmerking.

4.0 Betalingswijze en bestedingsvrijheid garantiebedrag

De vastgestelde garantiebedragen worden gespreid over de jaren 2000 t/m 2002 aan de schoolbesturen uitgekeerd.

De schoolbesturen zijn gehouden over de besteding van het garantiebedrag «in op overeenstemming gericht overleg» te treden met de gemeente dat gericht dient te zijn op het maken van afspraken op langere termijn over de wijze van huisvesting. Dit kan ertoe leiden dat het garantiebedrag in goed overleg geheel of gedeeltelijk ingezet wordt voor een eventuele aanpassing van de huisvestingssituatie.