

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2007

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2006

Op grond van de evaluatiebepaling in de Wet op het voortgezet onderwijs wordt de materiële exploitatiebesteding in het voortgezet onderwijs (VO) eens in de vijf jaar geëvalueerd. De vorige evaluatie dateert van begin 2002 en dat betekent dat uiterlijk 2007 de volgende evaluatie moet zijn uitgevoerd.

De evaluatie bestaat uit een onderzoek naar de toereikendheid van de materiële besteding en naar de bestedingssystematiek. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door een extern bureau. De opzet en aanpak van de beide onderzoeken zijn afgestemd met een begeleidingscommissie waarin naast het ministerie de besturenorganisaties en de VO-raad vertegenwoordigd waren.

Bij het onderzoek naar de toereikendheid staat de hoogte van de materiële besteding centraal. Bij het onderzoek naar de systematiek draait het om de wijze waarop de middelen aan het veld worden toegekend. In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen dit deel van de evaluatie niet te beperken tot de materiële besteding maar om zowel de personele als materiële besteding, en hun onderlinge samenhang, hierin mee te nemen. Dit onderzoek is een eerste stap in een beleidsproces waarbij in overleg met het veld de contouren van een nieuw bestedingsmodel in het VO worden vormgegeven.

Bijgaand treft u het eindrapport¹ aan van het onderzoek naar de toereikendheid van de materiële exploitatiebesteding. In deze brief ga ik in op de bevindingen van de onderzoekers. In de eerste plaats vat ik de onderzoeksuitkomsten kort samen, in de tweede plaats maak ik hierbij enkele opmerkingen.

Over de uitkomsten van het onderzoek naar de *systematiek* wordt u in de loop van 2007 geïnformeerd. Ik zal dan ook de gevolgen van een nieuw regeerakkoord voor het bestedingsmodel hierbij betrekken.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gezien de lumpsumsystematiek kan de materiële component van de bekostiging van het voortgezet onderwijs niet worden losgezien van de personele component ervan. De situatie van het ene deel van de bekostiging is daardoor immers van invloed op de situatie van het andere deel en daarmee op het totale beeld. Ik heb er daarom voor gekozen om bij deze beleidsreactie op het onderzoek naar de toereikendheid van de materiële bekostiging, de bij de behandeling van het wetsvoorstel onderbouw VO aangenomen motie van de leden Lambrechts en Hamer (Kamerstukken 2005–2006, 30 323, nr. 28) gevraagde «goed onderbouwde berekening» te voegen waaruit blijkt dat het huidige niveau van bekostiging scholen in staat stelt aan de (wettelijke) verplichtingen ten aanzien van onder andere onderwijstijd te voldoen. Als tweede bijlage¹ bij deze brief is een notitie gevoegd die uitvoering geeft aan die motie.

Aan het eind van de brief (paragraaf 3) ga ik in op de samenhang tussen personele en materiële bekostiging in het voortgezet onderwijs. Paragraaf 1 en 2 hebben uitsluitend betrekking op het onderzoek naar de toereikendheid van de materiële bekostiging.

1. ONDERZOEKSUITKOMSTEN TOEREIKENDHEID MATERIËLE BEKOSTIGING

1.1 Aanpak

Net als bij de evaluatie van vijf jaar geleden is gekozen voor een onderzoeks-aanpak waarbij een fysieke schouw gecombineerd is met interviews met de schoolleiding. De onderzoekers hebben een representatieve steekproef van 29 scholen bezocht. Ongeveer tweederde van de bezochte scholen is vijf jaar geleden ook bezocht in het kader van de vorige evaluatie om zo een goed beeld van de ontwikkelingen in de afgelopen periode te krijgen.

Naast de schoolbezoeken bevatte de onderzoeks-aanpak een benchmarkinstrument. Via een elektronische vragenlijst zijn gegevens over huisvestings- en facilitaire kosten opgevraagd waarmee op basis van kengetallen vergelijkingen met andere sectoren konden worden gemaakt.

Tenslotte hebben de onderzoekers een sectorbrede analyse gemaakt van de jaarrekeninggegevens van alle VO-scholen.

1.2 Bevindingen

Het rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de toereikendheid van de materiële exploitatiebekostiging voor het VO. De bekostiging is bestemd voor schoonmaken, onderhoud van gebouwen en terreinen en overige exploitatiekosten (zoals inventaris, energie en administratie, bestuur en beheer). De bevindingen van de onderzoekers komen samengevat op het volgende neer.

Schoonmaken

Uit de schouw komt naar voren dat het schoonmaken van het sanitair in ruim 30% van de gevallen als matig of slecht kan worden getypeerd. Dit percentage is voor de lesruimtes en overige ruimtes lager. De kosten voor schoonmaken bevinden zich, vergeleken met de markt², aan de hoge kant. De onderzoekers verwachten dat een besparing van € 5 mln. op de schoonmaakkosten mogelijk is. Scholen kunnen, net als de markt, profiteren van de prijzen die in de schoonmaakbranche onder druk staan. Daarnaast kan door het schoonmaken slimmer te organiseren door bijvoorbeeld prestatieafspraken in de schoonmaakcontracten op te nemen en samen te werken met andere scholen met minder kosten de kwaliteit verbeterd worden. Voorwaarde is wel dat het onderhoud van het gebouw

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De door de VO-scholen ingevulde data in de elektronische vragenlijst zijn vergeleken met de categorie «overheid» (ministeries en zelfstandige bestuursorganen, prijspeil 2006) en de categorie «hogescholen» (prijspeil 2004).

verbetert. Uit het onderzoek blijkt dat een goede staat van het onderhoud een gunstige invloed heeft op de schoonmaakkosten.

Onderhoud gebouwen en terreinen

Ten aanzien van de binnenzijde van het gebouw valt op dat de vloer-afwerking, toegankelijkheid voor invaliden, de aanpasbaarheid van het gebouw en de CV en elektrische installaties niet goed scoren.

Ten aanzien van de buitenzijde is het terrein bij de VO-scholen goed te noemen, maar dit geldt niet voor de gevel. Bijna de helft van de ramen, kozijnen en daken zijn in de schouw als slecht of matig gekwalificeerd. Op het gebied van arbo, veiligheid en milieu is er ten opzichte van de vorige evaluatie een duidelijke verbetering waarneembaar.

De kosten voor het onderhoud aan de gebouwen en terreinen zijn, vergeleken met de markt, laag. Tevens schommelen de kosten over de jaren heen en dat duidt op ad-hoc onderhoud en achterstanden. In de interviews hebben scholen ook aangegeven dat onderhoudswerkzaamheden in de tijd naar achteren worden geschoven om financiële tekorten op te vangen. Opvallend is dat de onderhoudssituatie van scholen met het bouwjaar tussen 1970 en 1995 relatief vaker matig of slecht is.

Daarnaast constateren de onderzoekers dat scholen nog werk moeten verrichten om de gebouwen aan te laten sluiten bij de functionele eisen van deze tijd. Opvallend is dat de functionaliteit van informaticelokalen wel hoog scoort. Volgens de onderzoekers kan dit verklaard worden door de middelen voor ICT die OCW de afgelopen jaren heeft toegevoegd aan de materiële bekostiging.

Om het onderhoud op een marktconform niveau te brengen is € 116 mln. extra nodig. Dit bedrag is inclusief de kosten voor groot onderhoud maar exclusief de investeringen in het kader van verbetering van de functionaliteit van schoolgebouwen.

Inventaris, apparatuur en leermiddelen

Uit de schouw is naar voren gekomen dat de kwaliteit en staat van de inventaris, apparatuur en leermiddelen goed te noemen is. Wel hebben diverse scholen aangegeven dat, om mee te gaan met de technologische ontwikkelingen, investeringen nodig blijven om de functionaliteit van de inventaris op orde te houden. Opvallend is dat de kwaliteit en staat van de machines bij scholen voor vbo en/of praktijkonderwijs relatief vaker matig of slecht scoren.

Energie

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode 2002 t/m 2005 de prijzen voor gas zijn gestegen met ca. 30% en voor elektriciteit met ca. 16%. In diezelfde periode bedroeg de door het ministerie van OCW uitgekeerde prijsbijstelling 1,25%. Naar verwachting zet de stijging van de gas- en elektriciteitskosten de komende jaren door. Op basis van de marktgegevens en de huidige kosten per leerling voor gas en elektriciteit verwachten de onderzoekers dat de kosten jaarlijks met ca. € 5 mln. zullen stijgen.

1.3 Toereikendheid materiële bekostiging

Op basis van bovenstaande concluderen de onderzoekers dat de materiële exploitatiebekostiging niet toereikend is. Om de hoogte van het tekort te kunnen bepalen hebben de onderzoekers o.a. de materiële inkomsten geconfronteerd met de materiële uitgaven. Naast de personele en materiële bekostiging van het ministerie van OCW ontvangen de scholen ook nog overige inkomsten (gemeentelijke en overige rijksbijdragen en overige) en hebben ze renteopbrengsten.

De onderzoekers hebben een aanname moeten doen over welk deel van die overige inkomsten en renteopbrengsten (ruim 8% van de totale inkomsten) ingezet kan worden voor personele en welk deel voor materiële doeleinden.

De inkomsten uit werk voor derden en detachering zijn niet meegenomen in bovengenoemde confrontatie van materiële inkomsten en uitgaven. Het is redelijk aan te nemen dat tegenover deze inkomsten personele uitgaven staan.

Vervolgens zijn de onderzoekers ervan uitgegaan dat de overige inkomsten (zoals de ouderbijdrage, huuropbrengsten en gemeentelijke bijdragen) en renteopbrengsten volledig ingezet kunnen worden voor materiële doeleinden. Recapitulerend ontstaat het volgende beeld:

Bedragen x € 1 mln

«overschot» materieel (verschil tussen de materiële inkomsten en uitgaven, peildatum 2005)	5
Besparing op schoonmaakkosten	5
Tekort voor onderhoud van het gebouw en terrein	- 116
Stijging energiekosten	- 5
Tekort materiële bekostiging (afgerond)	- 110

Omvang van het tekort

De onderzoekers geven in het eindrapport aan dat de materiële exploitatiebekostiging met minimaal € 110 mln structureel moet worden verhoogd. Uitgangspunt bij deze berekening is dat de overige inkomsten (exclusief de inkomsten uit werk voor derden en detachering) en renteopbrengsten volledig ingezet kunnen worden voor materiële doeleinden. In de berekening van het tekort is geen rekening gehouden met investeringen die VO-scholen nodig achten om de functionaliteit te verbeteren.

Het geformuleerde uitgangspunt kent een onzekerheidsmarge omdat niet bekend is welk deel van de overige inkomsten en renteopbrengsten samenhangt met materiële uitgaven. Daarom hebben de onderzoekers een aantal varianten doorberekend van de verdeling van de overige inkomsten naar personeel en materieel. Dit leidt tot een bandbreedte in het tekort van € 110 mln stapsgewijs oplopend tot € 195 mln.

Daarnaast maken de onderzoekers een opmerking bij de ontwikkeling van het eigen vermogen. Uit de jaarrekeningen blijkt dat het eigen vermogen van de VO-scholen jaarlijks stijgt, deels door het rendement dat wordt gemaakt op het vermogen en deels door de toevoeging van middelen. De onderzoekers geven aan dat het positieve exploitatieresultaat aangewend kan worden voor de materiële exploitatie. Maar voor een goede bedrijfsvoering is het ook nodig om reserves te versterken zodat risico's afgevangen kunnen worden. VO-scholen hebben bijvoorbeeld de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheid, en daarmee samenhangend ook meer risico's, gekregen en daar zullen ze op moeten anticiperen. Ook de bekostiging, die gekoppeld is aan leerlingaantallen, brengt een onzekerheid met zich mee. De onderzoekers merken op dat scholen daarom een positief exploitatieresultaat niet volledig kunnen aanwenden voor de materiële exploitatie.

2. OPMERKINGEN BIJ DE ONDERZOEKSUITKOMSTEN TOEREIKENDHEID MATERIËLE BEKOSTIGING

Ik ben van mening dat de onderzoeksopzet ertoe heeft geleid dat er een goed beeld is ontstaan van de (toereikendheid van de) materiële exploitatie op een VO-school. De combinatie van schoolbezoeken, analyse van jaarrekeninggegevens en een benchmark maken dat de onderzoekers

goed onderbouwd hebben aangetoond dat de materiële exploitatie niet toereikend is.

Bij de onderzoeksuitkomsten die ik in paragraaf 1.2 en 1.3 samengevat heb weergegeven, wil ik graag de volgende opmerkingen plaatsen.

De onderzoekers geven aan dat structureel € 116 mln extra nodig is om de onderhoudsuitgaven van de VO-scholen op een acceptabel, marktconform niveau te brengen. Dit bedrag is inclusief de kosten voor groot onderhoud maar exclusief de investeringen in het kader van verbetering van de functionaliteit van schoolgebouwen. De onderzoekers constateren dat scholen nog werk moeten verrichten om de gebouwen aan te laten sluiten bij de functionele eisen van deze tijd. In dit kader heb ik de afgelopen twee jaar flink geïnvesteerd (ruim € 200 mln) in het praktijkgericht maken van de leerwerk omgeving in het vmbo en praktijkonderwijs (zie regeling aanvullende subsidie praktijkgerichte leeromgeving 2006). Omdat scholen deze middelen pas in de loop van 2006 hebben ontvangen, is het logisch dat de resultaten van deze investeringen nog niet bij de fysieke schouw van scholen zichtbaar zijn geworden. Terecht constateren de onderzoekers dat ook voor het havo- en vwo-onderwijs aanpassingen in het gebouw nodig zijn om te kunnen blijven voldoen aan de eisen die deze tijd stelt aan kwalitatief goed onderwijs.

Met betrekking tot de stijging van de energiekosten merken de onderzoekers op dat de prijsstijgingen van de afgelopen jaren niet voldoende zijn gecompenseerd. Dit geldt overigens niet alleen voor de energiekosten maar voor de totale materiële exploitatiebesteding. Deze is in de jaren 2002, 2003 en 2004 niet gecorrigeerd voor de prijsbijstelling en dat betekent dat scholen scherpe keuzes hebben moeten maken bij de inzet van middelen. Scholen hebben bij de schoolbezoeken aangegeven dat onderhoudswerkzaamheden in de tijd naar achteren worden geschoven om financiële tekorten op te vangen. Blijkbaar is het onderhoud aan gebouwen en terreinen gebruikt als sluitpost om de materiële exploitatie rond te krijgen; dat is duidelijk ten koste gegaan van de (functionele) kwaliteit van de huisvesting.

De onderzoekers geven in hoofdstuk 4 van het rapport aan dat *minimaal* € 110 mln structureel extra nodig is om de materiële exploitatie in het VO op een acceptabel niveau te brengen. Zij lichten toe dat bij de berekening van het tekort ervan uit is gegaan dat alle overige inkomsten (gemeentelijke en overige overheidsbijdragen en overige baten) en renteopbrengsten volledig ingezet kunnen worden voor materiële doeleinden (met uitzondering van de opbrengsten van werk voor derden en detachering). Zij realiseren zich, terecht, dat deze aanname een grote onzekerheidsmarge kent. Een deel van de overige inkomsten en renteopbrengsten zal immers samenhangen met personele uitgaven en kan niet ingezet worden om een tekort bij de materiële kant op te vangen. Daarom maken de onderzoekers verschillende berekeningen van het tekort (varianten), waarbij een steeds kleiner deel van de overige inkomsten en renteopbrengsten beschikbaar is voor materiële uitgaven en een steeds groter deel van de overige inkomsten ingezet kan worden voor personele uitgaven. Daarmee presenteren zij een materieel tekort van minimaal € 110 mln. stapsgewijs oplopend tot € 195 mln.

De gedachtegang van de onderzoekers omtrent die onzekerheidsmarge is zondermeer juist; het is niet reëel te veronderstellen dat alle overige inkomsten en renteopbrengsten volledig ingezet kunnen worden voor materiële doeleinden. Naarmate een groter deel van de overige inkomsten en renteopbrengsten samenhangt met personele uitgaven, zal de werkelijke omvang van het tekort toenemen. In de praktijk zal dan ook waarschijnlijk een grotere investering nodig zijn dan de in het onderzoek

genoemde € 110 mln. structureel om de materiële exploitatie op acceptabel niveau te brengen.

Wel wil ik twee kanttekeningen plaatsen bij de wijze waarop de onderzoekers in hun rapport omgaan met de onzekerheidsmarge. Ten eerste kijken de onderzoekers bij het verdelen van de overige inkomsten en rente-opbrengsten tussen personeel en materieel niet naar het geheel van de overige inkomsten en renteopbrengsten maar beperken zij zich tot de gemeentelijke en overige overheidsbijdragen. Dit ligt niet voor de hand. Ook voor de overige baten geldt dat deze deels samenhangen met personele uitgaven, zoals de begeleiding van excursies of het runnen van de kantine.

Ten tweede is de door de onderzoekers gepresenteerde variant dat 75% van de gemeentelijke en overige overheidsbijdragen bedoeld is voor personele uitgaven in de praktijk niet reëel. De gemeentelijke bijdragen zijn weliswaar deels te koppelen aan personele uitgaven (bijvoorbeeld voor ID-banen en het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid) maar kennen een grotere relevante materiële component (huisvesting).

Concluderend is redelijkerwijs aan te nemen dat de overige inkomsten (gemeentelijke en overige overheidsbijdragen en overige baten) en rente-opbrengsten deels worden ingezet voor personele doeleinden maar dat het accent van de besteding bij materiële zaken zal liggen.

Wanneer grofweg wordt aangenomen dat 75% van de overige inkomsten en renteopbrengsten kan worden ingezet voor materiële doeleinden en de resterende 25% voor personele doeleinden, dan ontstaat het beeld dat er een structurele investering in de materiële exploitatiebesteding nodig is van ca. € 190 mln. Het werkelijke tekort zal dus ergens liggen tussen de € 110 en € 190 mln. Deze uitersten zijn vergelijkbaar met de door de onderzoekers gepresenteerde bandbreedte, maar zijn via een andere berekening tot stand gekomen.

De constatering in het rapport dat het eigen vermogen van scholen, ondanks de blijkbaar op onderdelen tekortschietende bekostiging, de afgelopen jaren is gestegen, vind ik wel opvallend. Ik krijg daarbij de indruk dat scholen huiverig zijn met het doen van investeringen omdat zij onzekerheden, en daarmee samenhangende risico's, op zich af zien komen. Met ingang van 1 januari 2007 zijn zij bijvoorbeeld niet langer aangesloten bij het Participatiefonds en hebben ze te maken met grotere financiële risico's omtrent werkloosheidsuitkeringen. Mogelijk houden zij hier grote marges voor aan.

Aan de andere kant is het ook zo dat het voor een goede bedrijfsvoering noodzakelijk is dat scholen anticiperen op mogelijke risico's en daar ook geld voor achter de hand houden. Dit bevestigen de onderzoekers in het rapport. Over de reservepositie van scholen heb ik afspraken gemaakt met de sector. Besturen in het VO zullen in hun jaarverslag de hoogte van de reserves in relatie tot voorziene risico's en investeringsplannen nader moeten toelichten. Met scholen die hun reservepositie niet (goed) verantwoorden, zal ik het gesprek aangaan. Daarnaast ben ik een onderzoek gestart naar de achtergronden van de ontwikkeling in de vermogenspositie van besturen in het VO.

3. SAMENHANG TUSSEN DE PERSONELE EN MATERIËLE BEKOSTIGING

Zoals uit het onderzoeksrapport naar de toereikendheid van de materiële bekostiging blijkt, is het lastig om iets te zeggen over de toereikendheid van alleen de materiële bekostiging. Scholen kennen immers bestedingsvrijheid en kunnen personele middelen inzetten voor materiële doeleinden en andersom. Dit geldt ook voor de overige inkomsten en renteopbrengsten.

Daarom is het bij de discussies over de toereikendheid van belang om naar zowel de personele als materiële bekostiging te kijken. Bijgevoegd (bijlage 2) treft u dan ook mijn reactie aan op het verzoek van de Tweede Kamer om met een goed onderbouwde berekening aan te tonen dat de huidige bekostiging voldoende is om onder andere aan de wettelijke voorschriften omtrent de onderwijstijd te voldoen. Uit die reactie blijkt dat de personele bekostiging voldoende is om het wettelijk voorgeschreven aantal uren onderwijstijd daadwerkelijk te realiseren, maar dat scholen hiervoor wel zelf keuzes moeten maken met betrekking tot onder andere de groepsgrootte.

Als het onderzoek naar de toereikendheid van de materiële bekostiging wordt gelegd naast de bevindingen in de notitie naar de toereikendheid van de personele bekostiging gezien de eisen ten aanzien van onder andere de wettelijke onderwijstijd, komt samenvattend het volgende beeld naar voren. De personele bekostiging is toereikend om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, maar vraagt wel van scholen dat zij keuzes maken, bijvoorbeeld wat betreft de groepsgrootte. De materiële bekostiging is volgens het onderzoek niet toereikend. Dat betekent dat het met de huidige hoogte van de totale bekostiging moeilijk is de ambities die wij hebben met het onderwijs waar te maken. Wanneer wij van het onderwijs verwachten dat het aansluit op de veranderende eisen die deze tijd stelt aan kwalitatief goed onderwijs, zowel op het personele als materiële vlak, dan lijken structurele investeringen wenselijk. De mate waarin extra investeringen wenselijk zijn is mede afhankelijk van de conclusies van eerder genoemd onderzoek naar de achtergronden van de ontwikkeling in de vermogenspositie van besturen in het VO. Het is aan een nieuw kabinet om deze afweging te maken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven