

De voorzitter van de Tweede Kamer der  
Staten  
Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	VO/FB/2002/9676		25 maart 2002

Onderwerp	Doorkiesnummer
Evaluatie exploitatiekostenvergoeding in het voortgezet onderwijs	

In 1993 werd het bekostigingsstelsel materieel (BSM) voor vo-scholen ingevoerd. Op grond van de evaluatiebepalingen in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en nadere afspraken die daarover met de Tweede Kamer zijn gemaakt, moet het BSM-stelsel regelmatig geëvalueerd worden. Deze evaluatie richt zich op de bekostigingssystematiek en de toereikendheid van de vergoedingen.

Het BSM-stelsel is voor het eerst in 1996 geëvalueerd. Volgens de WVO moet de tweede evaluatie uiterlijk augustus 2003 aan uw Kamer gezonden worden. Tijdens het algemeen overleg over de Financiële verantwoording 2000 (en het Onderwijsverslag) op 14-06-01 gaf de Kamer echter te kennen, dat zij graag zo spoedig mogelijk over de toereikendheid van de BSM-vergoedingen geïnformeerd wilde worden. Daarom is besloten dit onderdeel van de evaluatie onmiddellijk te starten. Bij deze brief vindt u de onderzoeksrapportage naar dit evaluatieonderdeel. Hiermee is het evaluatieonderdeel 'toereikendheid' vervroegd van 2003 naar 2002.

Het andere deel van de evaluatie, de bekostigingssystematiek, zal worden meegenomen in het traject van de 'modernisering bekostiging' waarover ik u al eerder informeerde in de notitie Kwaliteit aan de basis (d.d. 05-07-01, 27400 VIII 92).

De scope en opzet van het onderzoek naar de toereikendheid van de BSM-vergoedingen zijn bepaald in nauw overleg met vertegenwoordigers van de organisaties voor bestuur en management. Zij kunnen zich op hoofdlijnen vinden in de onderzoeksuitkomsten.

In deze brief geef ik u mijn reactie op de rapportage.

## 1. HET ONDERZOEKSRAPPORT

### 1.1 Hoofdconclusies

Zoals uit bijgaand rapport valt op te maken, richtte het onderzoek zich op de BSM-onderdelen 'schoonmaak', 'instandhouding gebouwen' en 'inventaris & leermiddelen'. Bij het onderdeel 'instandhouding gebouwen' is gekeken naar die aspecten die vallen onder de verantwoordelijkheid van de school (en dus niet naar die van de gemeente). De rapportage is gebaseerd op zogenaamde 'schouwingen' (beoordeling op technische en functionele kwaliteit) en interviews (motieven, achtergronden) bij 29 scholen met in totaal 60 vestigingen. De hoofdconclusies luiden als volgt.

De huidige relevante vergoeding (in 2002) voor de onderzochte kostensoorten is € 328 mln. Deze vergoeding zou volgens de onderzoekers op basis van de gegeven kwalificaties en gemaakte veronderstellingen (zie hiervoor hoofdstuk 2 uit het rapport) met ongeveer 17,3 % structureel moeten worden verhoogd. Dit komt overeen met een bedrag in de orde van grootte van € 57 mln. op jaarbasis. Deze budgetbijstelling zal volgens de onderzoekers voornamelijk worden gebruikt om bij te dragen aan:

- structurele exploitatiekosten die voortvloeien uit recente, incidentele investeringen in onderwijsvernieuwingen; dit zijn kosten die moeten worden gemaakt om de kwaliteit van de gerealiseerde aanpassingen op peil te houden;
- structurele exploitatiekosten die voortvloeien uit noodzakelijke investeringen in docentenwerkplekken en docentenruimten. Deze zijn nodig om volwaardige en adequate arbeidsomstandigheden te scheppen; ook dit zijn kosten die moeten worden gemaakt om de kwaliteit van de aanpassingen op peil te houden
- de structurele kosten van de verscherpte eisen - en de handhaving daarvan - die voortvloeien uit beleidsintensiveringen op andere beleidsvelden zoals veiligheid, gezondheid en milieu. Investeringen of aanpassingen in deze sfeer moeten in veel gevallen nog plaatsvinden;
- reëlere (kortere) afschrijvingstermijnen. Dat geldt zowel voor de onderhoudsaspecten als de inventarissen en leermiddelen.

Daarnaast sluiten de onderzoekers zich aan bij de bevindingen van de VVO. Om beeldschermwerkplekken en apparatuur (en in mindere mate netwerken) op een kwantitatief en kwalitatief verantwoord niveau te brengen, is naast een verhoging van de materiële vergoeding met □ 57 mln, een verhoging met □ 20 mln. gewenst voor de materiële component van ict.

### 1.2 Kanttekeningen

Bij de uitkomsten zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats heeft het ministerie er bij de invoering van de BSM-bekostiging - anders dan bij de Londo-bekostiging voor het primair onderwijs - bewust voor gekozen afstand te nemen van een gedetailleerd stelsel op basis van programma's van eisen. Dit maakt het moeilijker om te beoordelen in hoeverre de bekostiging toereikend is.

Daarnaast maakt de lumpsummethodiek (bestedingsvrijheid) het ingewikkeld om in de totale bekostiging de materiële toereikendheid te beoordelen. De tekorten kunnen ook het gevolg zijn van de keuzes die scholen maken bij de inzet van de personele en materiële vergoedingen (schuifmogelijkheid van

materieel naar personeel). Daarom kunnen de situaties tussen scholen duidelijk uiteen lopen. Daar staat tegenover dat tekorten in de bekostiging ook onzichtbaar kunnen blijven door een 'schuif' van personeel naar materieel of de inzet van andere financieringsbronnen. Ook deze mogelijkheid, waardoor tekorten mogelijkwijs kunnen zijn onderschat, moet in de interpretatie betrokken worden.

De onderzoekers hebben niet specifiek gekeken naar efficiency in het inkoopbeleid en de effectiviteit van het beleid van de school. Daardoor is dus niet uitgesloten dat nog doelmatigheidswinst te boeken is.

Daar komt bij dat de schoolbezoeken t.b.v. het onderzoek hebben plaats gevonden in de periode september / oktober 2001. Op dat moment waren de omvangrijke kabinetsinvesteringen in de materiële bekostiging van vo-scholen in 2001 en later nog maar beperkt zichtbaar.

Als gevolg van deze kanttekeningen is het moeilijk een exacte raming te maken van de omvang van de door de onderzoekers geconstateerde problematiek. De conclusies sporen met uitkomsten van ander onderzoek (zie de volgende paragraaf) en met de vele signalen die scholen, besturenorganisaties en vakcentrales de afgelopen jaren hebben afgegeven.

### **1.3 Confrontatie met uitkomsten van overig onderzoek**

In deze paragraaf ga ik kort in op de uitkomsten van overig onderzoek in relatie tot het voorliggend evaluatierapport.

#### *ICT*

Een recente Inspectierapportage<sup>1</sup> leert dat scholen zeer positief zijn over het feit dat er nu structureel extra geld voor ict beschikbaar is gekomen. In het ict-beleid van de afgelopen jaren hebben investeringen in de aanleg van infrastructuur en de aanschaf van apparatuur immers centraal gestaan. Het succes van dit beleid zorgt ervoor dat onderwijsinstellingen nu willen behouden wat is bereikt.

Toch blijkt uit de Inspectierapportage dat scholen behoefte hebben aan geld voor bouwkundige aanpassingen die ict-gebruik<sup>2</sup> bevorderen. De Inspectie wijst er verder op dat naarmate het ict-beleid succesvoller is, de investeringen en beheerskosten zullen toenemen. Het succes van het ict-beleid leidt dan ook tot nieuwe wensen. De meeste scholen hadden in 2001 voldoende aan de toekenningen van € 73 per leerling (overigens structureel ca. € 58 per leerling). Een echt voorlopende school geeft ongeveer € 270 per leerling uit, aldus de Inspectie.

De jongste gegevens uit de ict-monitor bevestigen het beeld dat de investeringen in ict van de laatste jaren wel degelijk effect hebben gehad. De leerling-computerratio is bijvoorbeeld duidelijk gestegen. Kwalitatief gezien is er voor sommige scholen echter nog een inhaalslag nodig.

Daarnaast wijzen directeuren, docenten en ict-coördinatoren nog steeds op tekorten aan pc's geschikte computerruimtes, randapparatuur,

---

<sup>1</sup> Resultaten van 4 jaar ict-beleid in het onderwijs. Inspectie van het Onderwijs. Utrecht. 2001.

<sup>2</sup> Het gaat om goed toegeruste werkplekken in de school (ook voor docenten), ruimte voor pc's in de klas, aangepast meubilair, airconditioning, inbraakbeveiliging, zwaardere elektriciteitsleidingen, netwerkaansluitingen, ruimte voor een specifiek pc-lokaal en ruimte voor servers, netwerkbeheer en voor een mediatheek/bibliotheek.

internetverbindingen (bandbreedte) en andere 'technische voorzieningen'.

Het voorliggende evaluatierapport en deze beleidsreactie hebben betrekking op de materiële bekostiging. Vanuit dat perspectief is alleen op financiële knelpunten in dat kader gewezen. Echter, zoals ook zichtbaar is in de eindrapportage van Onderwijs On Line is de voornaamste uitdaging voor de komende jaren de integratie van ict in het onderwijsproces. Daarvoor hebben de leerkrachten vooral tijd en expertise nodig.

#### *Instandhouding gebouwen*

Uit onderzoek naar de gymnastieklokalen<sup>3</sup> in het voortgezet onderwijs kwam naar voren dat het schoonhouden van de lokalen problematisch is. Dat heeft deels te maken met de krappe budgetten voor schoonmaakonderhoud. Het traditionele gymnastieklokaal voldoet niet meer wat betreft afmetingen, inventaris en gebruikersmogelijkheden (te kleine standaardafmetingen; verouderde inrichting). Gedeeltelijk is dit een probleem van de gemeente maar ook vanuit functioneel oogpunt (verantwoordelijkheid van de school) ligt hier een probleem.

De beperkte beschikbaarheid van vooral lokalen en werkruimte is blijkens ander recent onderzoek<sup>4</sup> één van de door docenten meest genoemde factoren die bijdragen tot de relatief hoge werkdruk in het voortgezet onderwijs<sup>5,6</sup>.

## **2. CONSEQUENTIES VAN HET RAPPORT**

Uitgangspunt van de BSM-bekostiging is dat deze sober maar toereikend moet zijn. Juist op dit punt zijn de afgelopen jaren zorgwekkende signalen opgevangen. Daaruit bleek dat de BSM-bekostiging door tal van factoren ontoereikend was, zeker wanneer we rekening houden met de eisen die onderwijsvernieuwingen aan de materiële bekostiging stellen. In mijn brief over het meerjarig investeringsperspectief (d.d. 26-11-01, 28000 VIII nr. 44) heb ik u hierop gewezen.

In 'Grenzeloos leren - Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010' (d.d. 28-08-01, 27400, nr. 46) staat dat onder meer op het gebied van middelen en gebouwen een inhaalslag noodzakelijk is. En in de begroting 2002 is - refererend aan de recente verhoging van de materiële vergoeding - opgemerkt dat "een flink deel van de problemen daarmee is opgelost, maar dat uit onderzoeken de noodzaak voor meer middelen voor de materiële randvoorwaarden blijkt, ook in relatie tot vernieuwing van onderwijs."

Het kabinet heeft de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in de materiële vergoeding voor scholen, met incidentele én structurele impulsen (zie paragraaf 5.1 van het rapport). Met de incidentele middelen (□ 71 mln. in 2000 en □ 74 mln. in 2001) zijn vooral de achterstanden in inventaris en onderhoud van de gebouwen ingelopen. Verder konden scholen met dat geld een concreet begin maken met de diverse onderwijsvernieuwingen en het niveau van de ict-voorzieningen verhogen.

---

<sup>3</sup> De gymaccomodatie. Gebruik, waardering, toekomst. H. van der Poel. Onderzoek i.o.v. LC Nederlands instituut voor lokale Sport en Recreatie (gefinancierd door Min. Van VWS. Tilburg 2001).

<sup>4</sup> Backbier, E., & Simons, J. et al, *Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het voortgezet onderwijs*. Den Haag / Hoofddorp: B&A Groep / TNO Arbeid. 2001. Dit onderzoek is gezamenlijk opgezet en uitgevoerd door en voor het ministerie van OCenW en de werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs.

<sup>5</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de ervaren taakbelasting in het voortgezet onderwijs hoger is dan die in andere beroepssectoren.

<sup>6</sup> Ook Leune (2001) adviseert ter bestrijding van de werkdruk betere faciliteiten in het algemeen en eigen werkkamers in het bijzonder. Leune, J.G.M. (2001), *Het leraarschap: knelpunten en perspectieven*. In *Onderwijs in verandering. Reflecties op een dynamische sector*, pp. 187-204. Den Haag: Onderwijsraad.

De structurele impulsen (bijvoorbeeld met ingang van het schooljaar 2001/2002 □ 34 mln.) hebben scholen de mogelijkheid geboden een flinke stap te zetten om hun materiële toerusting op voldoende niveau te brengen en vooral te houden.

Toch laten het BSM-evaluatierapport en gegevens uit andere onderzoeken zien dat de financiële situatie voor scholen weliswaar duidelijk is verbeterd, maar dat het van groot belang is om deze ontwikkeling te continueren zodat alle scholen in het voortgezet onderwijs met eigentijds materieel kunnen werken.

Eveneens blijkt uit het rapport en uit andere onderzoeken dat de problematiek goeddeels zijn oorzaak vindt in de implementatie van de ingrijpende onderwijsvernieuwingen die binnen het voortgezet onderwijs gaande zijn.

Zoals ik de Kamer eerder heb gezegd (LONDO-brief d.d.08-06-01, 27400 VIII nr.81) is het de kernopdracht van de school om kwalitatief goed onderwijs te geven aan iedere leerling. Willen scholen deze opdracht goed kunnen blijven vervullen en innoverend te werk kunnen gaan, dan moeten ze daartoe in staat worden gesteld. Dit vergt - onder andere - schoolgebouwen en leermiddelen die voldoen aan de eisen van deze tijd. Daarbij hoort een toereikende bekostiging.

Bovendien ben ik ervan overtuigd dat de werkplekken een belangrijk en duurzaam element vormen in de materiële arbeidsomstandigheden. Een adequate werkplek voor leerkrachten kan dan ook helpen om het nijpend tekort aan docenten te bestrijden.

Op grond van het bovenstaande kan ik mij op hoofdlijnen vinden in de conclusies uit het BSM-evaluatierapport. Enerzijds hebben de investeringen van de afgelopen jaren duidelijk effect gehad. Aan de andere kant staat het niveau van de materiële bekostiging onder druk vanwege vernieuwingen en veranderingen op onderwijskundig, maatschappelijk en technologisch gebied.

Om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, is een volgende (financiële) stap gewenst. Daarmee brengen we scholen in positie om hun onderwijsproces verder te moderniseren en versterken we de concurrentiepositie van het onderwijs. Het is aan een nieuw kabinet om te bezien welke consequenties het hieraan wil verbinden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)