

De Voorzitter der Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
2 oktober 2006

Ons kenmerk
PO/BenB/06 - 37876

| Onderwerp | Bijlage(n) |
|--|---|
| Beleidsreactie evaluatie materiële bekostiging PO en voorhang regeling houdende de vaststelling van de programma's van eisen voor de materiële instandhouding voor het jaar 2007 | ministeriële regeling PO/BenB/06- 37878 |

Hierbij doe ik u de beleidsreactie toekomen op de rapporten inzake de evaluatie van de materiële instandhouding. Op 6 juli 2006 heb ik de Kamer in het kader van deze evaluatie een viertal rapporten gezonden (TK 2005-2006 30246 nr.7).

Ter voldoening aan artikel 113 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 111 van de Wet op de expertisecentra en artikel 118 van de Wet op het primair onderwijs bied ik u hierbij tevens de regeling houdende de vaststelling programma's van eisen voor de materiële instandhouding voor de komende periode van vijf jaar en de bedragen voor het jaar 2007 aan.

Inleiding

De bekostiging van het primair onderwijs kent drie budgetten. Het personeel budget, het budget voor personeel- en arbeidsmarktbeleid en het budget voor materiële instandhouding. Het personeel budget (inclusief personeel- en arbeidsmarktbeleid) is het grootst (6,6 miljard in 2007). Bij het materieel budget gaat het om ruim 1 miljard. De budgetten zijn niet geormerkt en tussen de budgetten bestaan geen schotten meer. Met ingang van 1 augustus 2006 is ook het personeelbudget een lumpsumbudget. Er is voor de schoolbesturen dus sprake van één vrij besteedbaar budget.

De berekening en de onderbouwing van de budgetten is onderling wel verschillend. De vergoeding voor de materiële instandhouding wordt bepaald aan de hand van programma's van eisen (pve's). In de pve's staat aangegeven op welke materiële voorzieningen en de daarvoor noodzakelijk geachte bedragen de materiële vergoedingen zijn gebaseerd. Daarbij wordt uitgegaan de redelijke behoeften van een school

die in normale omstandigheden verkeert. Het gaat dan onder andere om de afschrijvingstermijn van meubilair, maar ook schoonmaakkosten of onderhoud aan het gebouw. Jaarlijks wordt de vergoeding voor de materiële instandhouding aangepast om prijsontwikkelingen te compenseren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de prijsindex voor de netto materiële overheidsconsumptie, een gewogen gemiddelde van de meest uiteenlopende kostencomponenten waarmee de overheid wordt geconfronteerd.

Eenmaal in de vijf jaar wordt de vergoeding voor de materiële instandhouding geëvalueerd (wettelijk voorgeschreven). De evaluatie kan leiden tot een herijking van het prijsniveau of tot een herijking van de onderbouwing (de pve's). Ook dit jaar vindt die evaluatie plaats. Per 1 januari 2007 gaat een nieuwe periode van vijf jaar in. Voor 1 oktober 2006 moeten de programma's van eisen opnieuw vastgesteld zijn.

Op basis van de evaluatie van de materiële instandhouding en naar aanleiding van de invoering van lumpsumbekostiging voor personeel per 1 augustus 2006 liggen er met betrekking tot het materieel budget de volgende vragen:

- Heeft de indexering in de afgelopen vijf jaar geleid tot het juiste prijsniveau, of is op basis van de evaluatie van de materiële instandhouding een herijking van het prijsniveau nodig?
- Zijn er nieuwe ontwikkelingen (brede school, sociale cohesie, innovatie) die aanleiding geven om de onderbouwing aan te passen?
- Moet de huidige wettelijke verankering van de jaarlijkse indexering gehandhaafd blijven?
- Wat zijn de stappen om na de invoering van lumpsum voor de personele bekostiging in het primair onderwijs te komen tot een verdere vereenvoudiging en harmonisering van de bekostiging en wat betekent dat voor het budget materiële instandhouding?

In overleg met de besturenorganisaties is op vier onderdelen van de materiële bekostiging onderzoek gedaan. De onderzoeksrapporten heeft u in juli van mij ontvangen (TK 2005-2006 30 246 nr. 7). Bij de aanbieding van de rapporten heb ik aangegeven na de zomer met een beleidsreactie te komen. In deze notitie ga ik eerst kort in op de resultaten van de onderzoeken. Vervolgens geef ik aan hoe ik deze resultaten weeg het licht van de vragen over het prijsniveau, de onderbouwing in relatie tot recente ontwikkelingen, de indexeringssystematiek en de verdere vereenvoudiging en harmonisering van de bekostiging. Tot slot geef ik aan hoe ik met de materiële bekostiging verder ga per 1 januari 2007. Op die datum gaat een nieuwe periode van vijf jaar in. De wet schrijft voor dat de nieuwe programma's van eisen voor 1 oktober zijn vastgesteld. Bij deze vaststelling houd ik rekening met de beleidsmatige terughoudendheid die gezien de val van het vorige kabinet en de aanstaande verkiezingen op zijn plaats is.

De vijfjaarlijkse evaluatie

De evaluatie heeft plaatsgevonden in samenwerking met de belangrijkste besturenorganisaties uit het primair onderwijs. In overleg met de organisaties is besloten de evaluatie te richten op de vier omvangrijkste onderdelen van het materieel budget, te weten de budgetten voor leermiddelen, onderhoud gebouwen (binnen), energie en schoonmaak. Van een evaluatie van het budget voor administratie bestuur en beheer is afgezien. De invoering van lumpsumbekostiging heeft op dit onderdeel voor veel veranderingen gezorgd. Deze veranderingen waren deels structureel, maar in de implementatiefase van lumpsum voor de personele bekostiging, ook deels incidenteel. Daarom zijn er voor de versterking van bestuur en management ook extra middelen verstrekt (het budget voor bestuur en management). De extra inspanning om lumpsumbekostiging in te voeren, gecombineerd met de extra middelen voor bestuur en management, maken het erg moeilijk om de toereikendheid van de reguliere vergoeding voor administratie bestuur en beheer op dit moment te evalueren. Vandaar de beperking van het onderzoek tot de budgetten voor leermiddelen, onderhoud gebouwen (binnen), energie en schoonmaak.

Opnieuw in overleg met de besturenorganisaties zijn vier onderzoeksbureaus ingeschakeld, elk gespecialiseerd op één van de vier budgetten. Aan deze vier onafhankelijke onderzoeksbureaus is gevraagd de ontwikkelingen van het verbruik en de kosten per onderdeel over de afgelopen vijf jaar in beeld te brengen.

Op alle onderdelen golden de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke technische en onderwijskundige ontwikkelingen hebben zich gedurende de periode 2002-2006 voorgedaan en wat waren daarvan de gevolgen voor het programma van eisen?
2. Welke wijzigingen moeten in het programma van eisen worden aangebracht om te kunnen aansluiten bij de onder 1 genoemde ontwikkelingen?

Ontwikkelingen die de materiële uitgaven beïnvloeden

Uit de verschillende onderzoeksrapporten komt een aantal ontwikkelingen naar voren die van invloed zijn op het huidige en toekomstige niveau van de materiële uitgaven. Onderwijs staat niet stil. Voordurend wordt gezocht naar mogelijkheden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en beter toe te snijden op maatschappelijke ontwikkelingen. Scholen hebben een taak als het gaat om de bevordering van sociale cohesie. De school zorgt er mee voor dat kinderen opgroeien tot participerende burgers. Van scholen wordt steeds meer verwacht dat zij maatwerk leveren: onderwijs toegesneden op de behoefte van het kind. De ontwikkeling van elk kind moet goed worden gevolgd. De school komt steeds meer centraal te staan in de wijk. Van scholen wordt gevraagd dat zij samenwerken met de gemeente, de centra voor jeugd en gezin, sportverenigingen, bibliotheken enzovoort. Er is steeds meer sprake van een integratie van verschillende jeugdvoorzieningen, die andere eisen aan voorzieningen stellen, maar die overigens niet alleen ten lasten van het onderwijs behoeven te komen. Andere ontwikkelingen betreffen nieuwe lesmethoden, betere leerlingvolgsystemen, andere inrichting van gebouwen en intensiever gebruik van gebouwen. Zo kunnen kwaliteitsverbetering en

modernisering van het onderwijs doorwerken in de kosten op de onderzochte werkvelden: leermiddelen, onderhoud gebouwen, schoonmaak en energie. Niet voor niets legt ook de Onderwijsraad in haar advies 'Doelgericht investeren in onderwijs' de relatie tussen de onderwijsinfrastructuur en kwaliteit van het onderwijs.

De onderzoeksrapporten zal ik niet samenvatten, want u heeft de rapporten ontvangen. Wel ga ik er kort op in hoe de gesignaleerde ontwikkelingen zich verhouden tot de onderbouwing van het materieel budget op de vier onderzochte terreinen.

Leermiddelen

Meer verschillen tussen leerlingen maakt de behoefte aan meer maatwerk groter. De behoefte aan programma's voor zorgleerlingen en lesmaterialen die tegemoet komen aan individuele verschillen groeit. Er is een extra aandacht nodig voor voortgezet technisch lezen. Methodes worden steeds omvangrijker, ook om naar behoefte te kunnen variëren in werkvormen. Er zijn meer ict-materialen en uitgebreidere leerlingvolgsystemen nodig om leerprestaties te toetsen en tijdig bij te sturen. Verder zijn de verbruiksmaterialen een jaarlijks terugkerende (hoge) kostenpost. De kosten hiervan zijn voor enkele vakken verdubbeld in vergelijking met de vorige evaluatie.

Uit het onderzoek blijkt dat scholen er voor kiezen meer geld uit te geven aan leermiddelen dan zij op basis van de programma's van eisen voor leermiddelen ontvangen. Gezien de gesignaleerde ontwikkeling zal dat naar waarschijnlijk ook in de toekomst zo blijven. De onderzoekers menen dat gezien de ontwikkelingen het budget een impuls nodig heeft.

De Inspectie van het Onderwijs is gevraagd om na te gaan of het gebruik van verouderde methodes consequenties heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie geeft aan dat er op basis de beschikbare gegevens niet is te zeggen of er een relatie bestaat tussen de kwaliteit van het onderwijs en de ouderdom van de gebruikte methode.

De Inspectie van het Onderwijs verricht nog nader onderzoek op basis van aanvullende data. Dit onderzoek zal in de tweede helft van 2007 worden afgerond.

Onderhoud gebouwen

Andere werkvormen, gebruik van ict-middelen, werken met leerlingen in kleinere verbanden of soms individueel, stellen andere eisen aan de gebouwen. In 2002 is via het gemeentefonds structureel extra geld gegeven om de scholen uit te breiden: meer ruimte en kwalitatief en kwantitatief toegesneden gebouwen waarin het onderwijs goed tot zijn recht komt. De investering in de gebouwen gaan geleidelijk. In de rapporten wordt een beeld geschetst dat per jaar ongeveer 2 a 3 % van het totale gebouwenbestand wordt vervangen of uitgebreid.

Energie

Door de betrekkelijk geringe respons op dit onderzoek kunnen de onderzoekers slechts een indicatie geven van de ontwikkelingen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal computers binnen de school fors is gestegen. Ook de oppervlakte per leerling neemt toe.

Er is sprake van een verhoging van de energieprijzen, echter de hogere temperaturen hebben een remmende werking op de energienota: Er wordt minder gas verbruikt. Het onderzoek laat ook een stijging zien van het aantal afgesloten mantelcontracten. Weliswaar lijkt het erop dat de energiekosten in de afgelopen vijf jaar sterker zijn gestegen dan de vergoeding, maar er staan de scholen wegens open om efficiënter met de energiekosten om te gaan. Het collectief inkopen van gas en elektriciteit levert de scholen een besparing op. In de toekomst kan nog worden verdiend door meer samenwerking tussen scholen bij inkoop van energie en bij het treffen van maatregelen ter beperking van het energieverbruik.

Schoonmaakkosten

De eerder genoemde ontwikkelingen leiden tot een intensiever gebruik van de schoolgebouwen. Bij inkoop van schoonmaakdiensten letten scholen vaak meer op de prijs dan op de kwaliteit van het schoonmaken. De vergoeding voor de schoonmaakkosten is in de periode van de afgelopen vijf jaar licht achtergebleven bij de kosten in de schoonmaakbranche. Het grootste probleem is echter de kwaliteit van de schoonmaak. De onderzoekers geven aan dat veel te winnen is door een betere organisatie van de schoonmaak, betere en meer frequente controle op de schoonmaak en betere selectie van schoonmaakbedrijven. De schoonmaakkwaliteit kan beter door acties van de scholen en schoolbesturen zelf.

Conclusies

Heeft de indexering in de afgelopen vijf jaar geleid tot het juiste prijsniveau, of is op basis van de evaluatie een herijking van het prijsniveau nodig?

Jaarlijks wordt de vergoeding voor de materiële instandhouding aangepast om prijsstijgingen te compenseren. De hoogte van de vergoeding wordt bijgesteld volgens de MEV systematiek. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de prijsindex voor de netto materiële overheidsconsumptie, een gewogen gemiddelde van de meest uiteenlopende kostencomponenten waarmee de overheid wordt geconfronteerd. In de afgelopen periode van 5 jaar is als gevolg van de indexering het materieel budget verhoogd met 121 miljoen euro.

We mogen er van uitgaan dat deze prijsaanpassing de prijsstijgingen dekt. Het is immers een gewogen gemiddelde van allerlei prijsontwikkelingen. Er kunnen natuurlijk specifieke prijsstijgingen zijn voor het onderwijs, maar daarvan is in de rapporten geen sprake.

Daarmee kom ik tot de conclusie dat de onderzoeken geen aanleiding geven tot een herijking van het prijsniveau.

Zijn er nieuwe ontwikkelingen (brede school, sociale cohesie, innovatie) die aanleiding geven om de onderbouwing aan te passen?

Uit de rapporten komt naar voren dat het budget voor materiële instandhouding een impuls nodig heeft in verband met de ontwikkelingen op scholen. Een impuls die het de scholen mogelijk maakt om de kwaliteit van het onderwijs ook in de toekomst te blijven verbeteren. Een impuls om toegesneden te zijn op de eisen die de omgeving, de maatschappij, aan de scholen stelt. Scholen moeten de

leermiddelen kunnen aanschaffen om kinderen op te leiden tot participerende burgers met respect voor culturele diversiteit. Scholen moeten de middelen kunnen aanschaffen om adaptief onderwijs te kunnen geven. Scholen moeten de gebouwen kunnen onderhouden die een centrale plaats innemen in de wijk en waarin nieuwe werkvormen mogelijk zijn. Daarmee kom ik tot de conclusie dat in het komende voorjaar de leermiddelen in de afweging van prioriteiten moet worden betrokken. Dit geldt eveneens voor het onderhoud aan gebouwen en de te verwachten blijvende toename van de vloeroppervlakte per leerling. Voor verbetering van de schoonmaakqualiteit blijken vooral de scholen en schoolbesturen zelf aan zet te zijn: betere organisatie en toezicht en zorgvuldiger selectie van schoonmaakbedrijven. De kosten van energie stijgen weliswaar, maar ook hier kunnen scholen en schoolbesturen nog winst boeken door gezamenlijke inkoop en besparing. Voor zover de onderzoeksrapporten de benodigde impuls in leermiddelen en onderhoud van de gebouwen (binnen) kwantificeren, blijkt dat het toch om aanzienlijke bedragen gaat. Beleidsmatige terughoudendheid is na de val van het vorige kabinet en de aanstaande verkiezingen op zijn plaats. Daarom vind ik niet dat het huidige kabinet met voorstellen tot omvangrijke extra investeringen in de materiële instandhouding van scholen in het primair onderwijs kan komen. Die voorstellen zijn aan een volgend kabinet.

Moet de huidige wettelijke verankering van de jaarlijkse indexering gehandhaafd blijven?

Op 23 maart 2006 heb ik met u gesproken over het wetsvoorstel dat afschaffing van de automatische prijsbijstelling regelt. U heeft aangegeven dat u het voorstel wilt bezien in het kader van de evaluatie van de vergoeding voor materiële instandhouding en van de invoering van lumpsum. Het onderzoek naar de vergoeding voor de materiële instandhouding heeft plaatsgevonden. U ontvangt hierbij mijn reactie op het onderzoek zoals afgesproken. In mijn brief van 16 mei 2006 (TK 2005-2006 30246 nr. 6) heb ik u geschreven dat de evaluatie van de invoering van lumpsum in januari 2007 kan worden verwacht. Na januari 2007 kan het wetsvoorstel in relatie tot beide evaluaties worden bezien.

Wat zijn de stappen om na de invoering van lumpsum in het primair onderwijs te komen tot een verdere vereenvoudiging en harmonisering van de bekostiging en wat betekent dat voor het budget materiële instandhouding?

Voor de besturen en scholen is er sprake van één budget waaruit de uitgaven van de scholen kunnen worden gedekt. Vanuit het departement is er sprake van drie budgetten, elk met een eigen berekeningssystematiek en een eigen onderbouwing. Dit is historisch verklaarbaar. Tussen de verschillende budgetten bestonden vroeger schotten en diverse onderdelen waren geormerkt. Dat is nu niet meer het geval. Daarom ligt het voor de hand te onderzoeken hoe de berekening en de toekenning van de verschillende budgetten in de toekomst stapsgewijs kunnen worden geïntegreerd. Ook voor dit onderwerp kan de evaluatie van de invoering van lumpsum bekostiging nuttige informatie bevatten. Voorstellen tot verdere vereenvoudiging en harmonisering van de bekostiging kunnen na januari 2007 worden uitgewerkt.

Vaststelling programma's van eisen en bedragen vanaf 1 januari 2007

Zoals gezegd geven de onderzoeken geen aanleiding tot een herijking van het huidige prijsniveau. Voorstellen om tot een herziening van de onderbouwing te komen in verband met huidige en toekomstige ontwikkelingen, zijn zoals aangegeven aan een volgend kabinet. Daarom treft u bijgaand de vastgestelde programma's van eisen aan, zonder herijking van het prijsniveau en zonder impuls in verband met huidige en toekomstige ontwikkeling.

Weliswaar worden de programma's van eisen voor vijf jaar vastgesteld, maar tussentijdse wijzigingen zijn wel mogelijk. Dat is ook eerder gebeurd, bijvoorbeeld in verband met ICT-middelen en tussenschoolse opvang. De vaststelling van de pve's op dit moment, staat een eventuele extra investering in leermiddelen en onderhoud van gebouwen in latere jaren niet in de weg.

Uiteraard zijn de bedragen die voor de vergoeding worden gehanteerd wel conform wettelijk voorschrift geïndexeerd en daarmee aangepast aan het prijsniveau voor 2007. Ook is een aantal kleine wijzigingen doorgevoerd, die al in vorige begrotingen zijn aangekondigd. Gelet op de uitkomst van de evaluatie heb ik besloten om voor de aangekondigde korting op de leermiddelen in 2007 elders binnen mijn begroting dekking te vinden. Hierdoor is deze korting binnen de programma's van eisen niet doorgevoerd.

Een afschrift van deze brief heb ik vandaag gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven