



HEROVERWEGINGSONDERZOEK

DOELMATIGHEID HUISVESTING VO EN HO

**DOELMATIGHEID VAN DE PLANNING EN ALLOCATIE VAN MIDDELEN
TEN BEHOEVE VAN DE HUISVESTING IN HET VOORTGEZET
ONDERWIJS, HET HOGER BEROEPSONDERWIJS EN HET
WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS**

Mel 1991

**BEGROTINGSVOORBEREIDING 1992
DEELRAPPORT nr. 4**



Dit heroverwegingsrapport is verkrijgbaar bij de Directie Voorlichting
van het Ministerie van Financiën

INHOUD

1.	Inleiding	2
1.1	Algemeen	2
1.2	Indeling van het rapport	2
1.3	Bestaande situatie	3
2.	Préambules: overdracht economisch claimrecht, debudgettering, risico van mismanagement:	4
2.1	Verkoop economisch claimrecht	4
2.2	Debudgettering	6
2.3	Risico van mismanagement	7
3.	Beleidsvarianten	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Toetsing lump sum-varianten	9
3.3	Decentralisatie	13
4.	Budgettaire aspecten	15
5.	Overgangproblematiek en invoeringstrajecten	18
5.1	Inleiding	18
5.2	Invoeringstraject	18
5.3	Beleidsevaluatie	19
6.	Conclusies	20

Bijlagen:

1. Toelichting en analyses bij het rapport
2. Taakopdracht
3. Bestaande situatie in cijfers
4. Overzicht schaalgrootte instellingen
5. Projectorganisatie

Literatuurlijst

Lijst van afkortingen

1. Inleiding

1.1 Algemeen

In het kader van de begrotingsvoorbereiding 1992 heeft de Minister-raad besloten tot het instellen van een heroverwegingswerkgroep met betrekking tot doelmatigheid van de allocatie en aanwending van de met de onderwijshuisvesting gemoeide collectieve uitgaven. Dit is vastgelegd in de taakopdracht zoals deze in de Miljoenennota 1991 is gepubliceerd (zie bijlage 2).

Het streven naar een grotere doelmatigheid kent twee aspecten. Enerzijds gaat het hierbij om het zodanig omgaan met de allocatie van de collectieve uitgaven dat met de beschikbare middelen een zo doelmatig mogelijke huisvesting wordt gerealiseerd. Anderzijds gaat het er om de instellingen een maximale zelfstandigheid te geven met de overheid op afstand.

Beide aspecten spelen zowel op micro-, c.q. instellingsniveau als macro-, c.q. rijksoverheidsniveau een rol.

Voor wat betreft de werkwijze van de heroverwegingsgroep, de toelichting bij de opzet van het rapport alsmede een uitvoerige beschrijving van de doelstelling van het onderzoek wordt verwezen naar Hoofdstuk 1 van de Toelichting (bijlage 1).

1.2 Indeling van het rapport

De werkgroep heeft mede met het oog op een adequate politieke besluitvorming besloten het rapport in te delen in een beknopt algemeen deel met een uitgebreid specifiek deel in de vorm van een toelichtende bijlage 1.

Uit de discussie in de heroverwegingsgroep bleek dat de aspecten de overdracht van het economisch claimrecht aan de instellingen, de budgetteringsvraag en het risico van mismanagement zo zeer van belang zijn voor de analyse van alle onderkende beleidsvarianten dat is besloten deze onderwerpen afzonderlijk in het rapport aan de orde te stellen. In verband hiermee zijn deze onderwerpen vooraan in het rapport gepositioneerd (hoofdstuk 2).

Hoofdstuk 3 geeft een beknopte beschrijving van de behandelde bekostigingsvarianten, te weten:

- de totale lump sum-bekostiging en
- de partiële lump sum-bekostiging, alsmede van
- de decentralisatievariant.

Voorts zijn hierbij de voor- en nadelen ten opzichte van het geschetste kader vermeld.

De hoofdstukken 3 en 4 behandelen verder de doelmatigheidsanalyse resp. de budgettaire aspecten van de vermelde varianten.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens kort in op de in bijlage 1 verder uitgewerkte wetgevingsaspecten en overgangstrajecten.

In hoofdstuk 6 ten slotte worden conclusies geformuleerd. Hiermee is beoogd dit rapport praktisch bruikbaar te doen zijn, met name voor nadere besluitvorming.

Het specifieke deel van het rapport is als bijlage 1 aan het algemene deel van het rapport toegevoegd. In de bijlagen wordt onder meer de bestaande situatie van de onderscheiden sectoren ten aanzien van procedures, regelgeving en budgetten beschreven en wordt gedetailleerder ingegaan op de in het algemene deel beschreven bekostigingsvarianten, financieringssystemen e.d.

1.3 Bestaande situatie

De heroverwegingswerkgroep heeft aan de hand van de hierna behandelde varianten gezien of wijzigingen in de bestaande bekostigingssystematieken van de onderwijshuisvesting tot een vergroting van de doelmatigheid in bovengenoemde zin kunnen bijdragen.

Daartoe heeft de heroverwegingswerkgroep eerst de bestaande situatie van het huisvestingsbestand en de bekostigingssystematiek in het VO, HO en LO in kaart gebracht, hetgeen in de toelichting bij dit rapport (bijlage 1) en bijlage 3 uitvoering is beschreven. Schematisch kan de huisvestingssituatie als volgt worden samengevat:

	<u>LBO/AVO/VWO</u>	<u>MBO</u>	<u>HO</u>	<u>LO</u>
- m ² huisvesting (x 1 mln.)	12	2	6	1
- begrote huisvestingsuitgaven (1995) (x f 1 mln.)	pm ¹⁾	pm ¹⁾	419	40
- aantal leerlingen (x 1.000)	899	273	360	128
- aantal instellingen	1.688	187	87	198

¹⁾ De verdeling tussen de sectoren is in verband met de begrotingsindeling niet aan te geven. Voor VO (LBO/AVO/VWO + MBO) is beschikbaar f 770 mln. per jaar.

bedragen op de O&W-begroting worden aangewend om de aflossing te kunnen vergoeden. Wanneer de te betalen rente 0,5% hoger ligt dan de rente die het Rijk op staatsleningen betaalt, betekent dat jaarlijks f 10 mln. aan extra uitgaven.

De in geval van verkoop te verrekenen waarde moet nog definitief worden bepaald in het kader van de vast te stellen bekostigings-sytematiek.

Voor wat betreft de dekking van de rentelasten van de instellingen die voortvloeien uit een verkoop van het economisch claimrecht zijn er twee mogelijkheden:

1. De opbrengst van de overdracht wordt gebruikt voor een extra aflossing van staatsschuld. Omdat dat leidt tot lagere rentelasten voor het Rijk als geheel, ligt het in de rede dat de rentelasten dan ook gedekt worden uit de algemene middelen.
2. De opbrengst van de overdracht wordt gebruikt als dekking voor de incidentele problematiek van O&W. In dat geval ligt het in de rede dat de middelen ter dekking van de rentelasten worden vrijgemaakt binnen het totaal van de O&W-begroting.

De vraag waarvoor de bovenbedoelde opbrengst wordt gebruikt, is een beslissing in het kader van de begrotingsvoorbereiding.

2.2 Debudgettering

Naast beoordeling van de doelmatigheid in het kader van de analyse van de bekostigingsvarianten dient gezien te worden in welke mate de voorgestelde varianten effecten hebben voor de debudgetteringsregel. Met het oog op de samenhang met de mogelijkheden voor het afdekken van het risico van mismanagement en omdat de debudgetteringsvraag voor alle onderkende bekostigingsvarianten aan de orde is, hoewel niet in gelijke mate, is ook dit aspect vooraf in het algemeen gezien.

Een debudgettering ontduikt de begrotingsnormering en de allocatiefunctie van de rijksbegroting en dient derhalve afgewezen te worden.

Bezien moet worden of er sprake is van debudgettering en indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, moeten de comptabele bezwaren worden afgewogen tegen de uitgangspunten van de gewenste besturingsfilosofie besturen op afstand.

Het economische kenmerk van debudgettering ligt in het gegeven dat het door de overheid gegenereerde beslag op de kapitaalmarkt groter is dan het effect op het financieringstekort. Dit ontstaat doordat het Rijk een door derden op de kapitaalmarkt aangetrokken lening garandeert (dus de rente en aflossingen geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening neemt). Daarbij gaat het om activiteiten die normaal tot de (semi) collectieve sector worden gerekend. Met andere woorden, onder debudgettering moet worden verstaan de financiering van activiteiten die normaal tot onderwerp van collectieve zorg worden gerekend rechtstreeks op de kapitaalmarkt onder rijksgarantie en niet (meer) via de rijksbegroting. Naast rijksgarantie kunnen ook op andere wijze de facto garantiestellingen worden bewerkstelligd. Men kan bijvoorbeeld een exploitatiegarantie

afgeven of ex post het aan een lening verbonden risico voor zijn rekening nemen. Ook door middel van voorfinanciering kan een garantiestelling in het leven worden geroepen. In de onderwijs-bekostiging is thans overeenkomstig de geldende besturingsfilosofie sprake van een exploitatiegarantie.

Samengevat impliceert deze benadering dat lenen door de instellingen moet worden aangemerkt als debudgettering, indien daar direct of de facto een garantiestelling van het Rijk aan is verbonden.

Door het opnemen in de wetten van maatregelen wordt het risico van mismanagement voor het Rijk geheel afgedekt op een zodanige wijze dat het Rijk direct noch indirect betrokken is bij het financieel beleid van de instellingen en tevens de risicoafdekking niet voor zijn rekening neemt. Uiteraard zijn hiervan de op basis van de wet ten aanzien van de bekostiging getroffen maatregelen uitgezonderd. Hiermee wordt de situatie gerealiseerd, dat geen garantie wordt gegeven, formeel noch de facto (zie § 2.3). Het gaat er daarbij om dat de instellingen worden verzelfstandigd en los komen te staan van de overheid zodat een nieuwe functionele relatie ontstaat.

Resumerend stelt de heroverwegingsgroep vast, dat in het kader van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en instellingen afdoende maatregelen kunnen worden getroffen zodat er geen sprake is van garantiestelling en dus ook niet van debudgettering hetgeen in § 2.3 is onderbouwd.

2.3 Risico van mismanagement

Er zijn veel mogelijkheden om de risico's voor het Rijk van mismanagement door de instellingen af te dekken. Dit kan worden gerealiseerd door maatregelen in de regelgeving op te nemen ten aanzien van:

- gedragsbeïnvloeding van de instellingen;
- vergroting van deskundigheid binnen de instellingen of het aantrekken van externe deskundigheid, regulier of door inschakeling van een gespecialiseerd instituut;
- extra waarborgen in het besturingsmodel, b.v. ten aanzien van de vermogensstructuur van de instellingen of een maximering van de kapitaalslasten;
- externe controle of toetsing, zowel vooraf als achteraf en technisch of financieel;
- verscherpt toezicht indien daartoe aanleiding is b.v. in de vorm van een art. 12 Gemeentewet constructie;
- een door de gezamenlijke instellingen op te richten waarborgfonds dat volledig los van het Rijk functioneert.

Alle aspecten zijn in de Toelichting, bijlage 1 (§ 3.2) uitvoerig beschreven; ter bekorting wordt daar naar verwezen.

Teneinde instellingen te ondersteunen in het beperken van potentiële risico's is het nodig normerende kaders aan te geven die een basiskwaliteit beschrijven waaraan gebouwen, bestemd voor onderwijsdoeleinden dienen te voldoen. Hiermee wordt tevens voorkomen dat zaken als regeringsbeleid ten aanzien van milieu-aspecten, gezondheid, energie-extensivering in bepaalde sectoren niet gehono-

reerd worden terwijl enige consistentie in specifieke huisvestingsoplossingen kan worden bereikt. Op grond van de in de § 5.3 genoemde evaluatie zal bijstelling van de kaders kunnen plaatsvinden.

Een adequate aanpak acht de heroverwegingsgroep voorts het in de wetgeving opnemen als bekostigingsvoorwaarde van de verplichting tot deelname door de instellingen in een waarborgfonds voor de totale exploitatie (incl. personele en huisvestingskosten). Hiermee wordt de volledige zelfstandigheid van de instellingen vastgelegd aansluitend op de bekostiging via één lump sum bijdrage voor de totale exploitatiekosten, die wordt gebaseerd op objectieve rekenregels. De instellingen kunnen in geval van onvoorziene problemen (incl. mismanagement ten aanzien van investeringen) terugvallen op het waarborgfonds en niet op het Rijk. De verantwoordelijkheid voor de oprichting en het beheer van het fonds komt bij de gezamenlijke instellingen die daartoe een organisatie dienen te vormen zonder enigerlei financiële of bestuurlijke bemoeienis van de rijksoverheid.

In verband met de sector-specifieke aspecten zoals b.v. instellingengrootte, stand van zaken herstructurering en mogelijke termijnen verkoop van het economisch claimrecht, verdient het in eerste instantie de voorkeur een waarborgfonds op te richten per sector. Met het oog op m.n. de aanmerkelijk grotere spreiding van risico's geeft de werkgroep in overweging met voorrang te onderzoeken of een gezamenlijke waarborgfonds voor alle sectoren bestuurlijk mogelijk is.

In het kader van de oprichting van een waarborgfonds kan voorts worden gezien of aan deze organisatie ook andere taken kunnen worden opgedragen. De mogelijkheden hiervoor zijn in § 3.2 van de Toelichting (bijlage 1) gespecificeerd. Overigens heeft het Rijk met initiatieven van de instellingen ten deze geen bemoeienis.

De reeds op grond van de wetgeving verplichte controle van de jaarrekening door een public accountant draagt eveneens bij aan de afdekking van het risico. In het kader van de nieuwe bestuursfilosofie dient te worden bepaald of de richtlijnen met betrekking tot de opstelling en de controle van de jaarrekening moeten worden aangevuld.

Met deze maatregelen wordt naar de mening van de heroverwegingsgroep een afdoend wettelijk kader gecreëerd ter voorkoming van afwenteling op het Rijk van de gevolgen van mismanagement en in het algemeen van onvoorziene problemen in de totale exploitatie, omdat als gevolg van de verzelfstandiging met nieuwe bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de onderwijsinstellingen, het waarborgfonds deze gevolgen opvangt.

3. Beleidsvarianten

3.1 Inleiding

De heroverwegingswerkgroep heeft een drietal varianten besproken, te weten de totale lump sum-variant, de partiële lump sum-variant en de decentralisatie-variant. Daarbij is bezien of iedere variant mogelijk is, afgezet tegen de door de heroverwegingsgroep geformuleerde basisvoorwaarden, hoe deze past in een bestuursfilosofie van "overheidsbestuur op afstand met concentratie op kerntaken", welke doelmatigheidseffecten op micro- en macroniveau (niet) bereikt worden en welke budgettaire gevolgen optreden.

Analyses zijn opgenomen in de Toelichting (bijlage 1).

In paragraaf 3.2 wordt per invalshoek, c.q. randvoorwaarde vergeleijkenderwijs de totale en partiële lump sum-variant geanalyseerd. In paragraaf 3.3 wordt aandacht besteed aan de decentralisatie-variant.

3.2 Toetsing lump sum-varianten

Begripsbepaling

De totale lump sum-variant houdt in dat jaarlijks een budget wordt toegekend aan onderwijsinstellingen voor alle personele, materiële en huisvestings- (c.q. investerings-) kosten; de instellingen hebben een volledige bestedingsvrijheid ten aanzien van de aanwending van deze middelen ten behoeve van het onderwijsproces.

In de partiële lump sum-variant worden de grote investeringsprojecten er buiten gelaten (de huuruitgaven voor tijdelijke huisvesting worden wel volledig opgenomen). De partiële materiële lump sum-variant onderscheidt zich hiervan, doordat de personele kosten afzonderlijk in een eigen budget zijn opgenomen.

Indien bijvoorbeeld de huidige grens, tot waar instellingen voor HO thans autonoom hun investeringsbeslissing kunnen nemen, wordt opgetrokken van 0,6% tot 10% van de rijksbijdrage, betekent dit dat 25% van de HBO-projecten (= ca. 10% van het huidige investeringsbudget) en 85% van de WO-projecten (= ca. 40% van het huidige investeringsbudget) binnen de lump sum valt.

Basisvoorwaarden

Als basisvoorwaarden voor het kunnen invoeren van de totale lump sum-variant gelden:

- het reeds bestaan of kunnen invoeren van een lump sum-variant voor personeel en materieel, alsmede een grote mate van bestedingsvrijheid voor het bestuur van de onderwijsinstelling;
- een voldoende omvang van de onderwijsinstelling, opdat er een voldoende budgettaire flexibiliteit is binnen het exploitatiebudget voor het verantwoord kunnen omgaan met het jaarlijkse verdeelvraagstuk over de personele, exploitatie- en investeringsuitgaven;
- een gelijkmatige ontwikkeling van het studenten/leerlingaantal (per instelling) opdat de planning van de huisvestingsbehoefte voor de onderwijsinstelling beheersbaar is.
- de mogelijkheid om de overgangsproblematiek op te lossen (zie § 5.1). Hierbij gaat het om de vraag op welke wijze de verschillen in uitgangspositie wat betreft de kwaliteit van de aanwezige

huisvesting tussen de instellingen opgevangen kunnen worden binnen dat bekostigingsmodel.

De analyses maken duidelijk dat de totale lump sum-variant voor het Hoger Onderwijs mogelijk is (zie ook bijlage 1, § 3.8 en § 3.9). Aan alle basisvoorwaarden wordt voldaan. Het MBO kan op termijn eveneens aan deze voorwaarden voldoen. De SVM-operatie heeft immers geleid tot een schaalvergroting, waardoor een groot aantal MBO-eenheden van voldoende omvang tot stand is gekomen.

In het LBO/AVO/VWO is de gemiddelde schoolgrootte aanzienlijk kleiner dan in het MBO. Daarnaast blijft in de nabije toekomst, ook na invoering van het Formatiebudgetsysteem¹⁾, sprake van een gescheiden bekostiging van de materiële en personele uitgaven. Invoering van een totale lump sum is op dit moment hierom en vanwege de feitelijk ontoereikende schaalgrootte niet goed mogelijk.

Een partiële lump sum-variant stelt minder hoge eisen aan de schaalgrootte en de stabiliteit van de instellingen. Er dient een genormeerde bekostiging van de materiële exploitatie plaats te vinden, waaraan de groot onderhoud- en de kleinere investeringsprojecten, beneden een vast te stellen grenswaarde kunnen worden toegevoegd. In het LBO/AVO/VWO kan wel deze variant worden ingevoerd.

Voor het HO en het MBO is uiteraard ook de partiële lump sum mogelijk. Een voordeel van de partiële lump sum-variant in dit kader is de beperktheid van de overgangsproblematiek in de zin van ongelijke gebouwensituatie bij invoering.

Overheidsbestuur op afstand

In het afgelopen decennium is er een duidelijke tendentie waar te nemen naar een afstandelijker functionerende overheid en een versterking van de verantwoordelijkheden en de beslissingsmogelijkheden op instellingsniveau. In het Hoger Onderwijs heeft dit inmiddels geleid tot een lump sum voor de reguliere exploitatie-uitgaven (exclusief huisvestingskosten), waarmee meer dan 90% van de uitgaven is gemoeid. In het Voortgezet Onderwijs is een ontwikkeling in deze richting gaande.

De essentie van de lump sum-variant is dat de instellingen zelf de meest doelmatige aanwending van de middelen bepalen. Indien de huisvestingsuitgaven geheel of partieel worden ondergebracht in de lump sum, wordt hiermee een verdere stap gezet op weg naar een grotere autonomie van de onderwijsinstellingen.

In dit kader kan ook een vergelijking worden gemaakt met het heroverwegingsrapport Differentiatie van beheersregels. Het vergroten van de autonomie van onderwijsinstellingen (in casu op huisvestingsgebied) past in de inhoudelijke hoofdlijnen van dit rapport. In dit geval gaat het dan wel niet om een onderdeel van de rijksoverheid maar toch om (tot voor kort) door de bekostigingssystematiek van de rijksoverheid gestuurde instellingen die tot de collectieve sector behoren. Een overheidsbestuur op afstand, c.q. een zelfbeheer door de onderwijsinstellingen herbergt optimale prikkels tot een efficiënt werken in zich.

¹⁾ Het formatiebudgetsysteem betreft de bekostiging van de personele kosten in de sectoren PO en LBO/AVO/VWO.

Micro-doelmatigheid

Bij de totale lump sum-bekostiging vindt op instellingsniveau een integrale afweging plaats tussen inzet van middelen voor huisvesting en voor reguliere exploitatie. De instellingen worden daarmee (budgettair) verantwoordelijk voor alle beslissingen inzake het bedrijfsmatig functioneren; beslissingen met betrekking tot de aard, omvang en tijdstip van investeringen alsmede met betrekking tot de keuze van het financieringsinstrument komen in één hand te liggen. Hiermee worden betere mogelijkheden gecreëerd tot doelmatigheidsprojecten, waarbij een investering in de huisvesting leidt tot positieve gevolgen in de sfeer van de exploitatielasten en daarmee tot een efficiency-winst.

Voordeel van deze aanpak is voorts dat de flexibiliteit van besturen aanmerkelijk wordt vergroot. Het geeft de instellingen de (keuze)vrijheid om adequaat in te spelen op de huisvestingsbehoeften op grond van de ontwikkelingen van de studentenaantallen, onderwijskundige aspecten en arbeidsmarktontwikkelingen. Kortheidshalve wordt hierbij verwezen naar het regeringsstandpunt inzake het rapport van de commissie Rauwenhoff over de gewenste aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Hiermee wordt bijvoorbeeld ook een "vrije" keuze tussen permanente en tijdelijke huisvesting (en daarmee flexibiliteit) bereikt. De aansluiting tussen het huisvestingsbestand en de behoefte kan worden geoptimaliseerd.

Ten einde de nodige waarborgen te creëren dat onderwijsinstellingen verantwoord omgaan met hun vrijheden kunnen er uitgaande van het "management bij exception" principe verschillende vormen van toezicht worden ingesteld.

In paragraaf 2.3 en bijlage 1, § 3.2 is hier uitvoerig op ingegaan.

Bij de partiële lump sum-variant kan voor zover het de lump sum betreft de doelmatigheidsafweging (met name in relatie tot de exploitatie-uitgaven) eveneens, zij het gedeeltelijk, plaatsvinden. Omdat de besluitvorming over de grote(re) huisvestingsprojecten niet bij de instelling ligt, worden ook de mogelijkheden voor de instelling om in te spelen op majeure leerlingen- en onderwijskundige- en arbeidsmarktontwikkelingen beperkt. De flexibiliteit met betrekking tot de voorziening in de huisvesting is geringer. Daartegenover zijn de risico's van verkeerde investeringsbeslissingen beperkter. De bemoeienis van het Rijk is aanmerkelijk groter dan bij de totale lump sum-variant.

Macro-doelmatigheid

Het op instellingsniveau inzetten van de middelen, daar waar de marginale opbrengst voor de instelling het grootst is, bewerkstelligt niet automatisch dat de totale middelen doelmatig worden ingezet.

Daartoe dient met name te worden voldaan aan een evenwichtige verdeling van de totale middelen over de instellingen. Dit stelt hoge eisen aan het bekostigingsmodel, zeker indien bij invoering ook rekening moet worden gehouden met de verschillende uitgangsposities van de instellingen.

Het volledig in één hand (onderwijsinstelling) komen van het beslissen en betalen voorkomt daarentegen wel een afwenteling op het Rijk. Het in de huidige situatie veronachtzamen van aspecten, waarvoor een instelling niet zelf verantwoordelijk is, is niet meer aan de orde. Met het overdragen van de beslissingsbevoegdheden worden ook verantwoordelijkheden overgedragen. Dit betekent bijvoorbeeld dat instellingen de gevolgen van schade en calamiteiten zelf opvangen.

Uiteraard kunnen zij deze risico's afdekken door het sluiten van (collectieve) verzekeringen danwel door deze risico's onder te brengen in het in § 2.3 bedoelde waarborgfonds.

Overigens betekent het volledig (met een totale lump sum-variant) bij de instellingen leggen van de huisvestingsbeslissingen, dat de overheid sterk beperkt wordt in de mogelijkheden om sturend op te treden (bijvoorbeeld bij oprichting of forse uitbreiding van een instelling, bij noodzakelijke regionale herschikking van de instellingen).

De lump sum-bekostiging draagt bij aan de beheersing van de rijksuitgaven aangezien deze, uitgaande van eenduidig vastgestelde vergoedingsgrondslagen, vóór de aanvang van het begrotingsjaar bekend zijn.

Een voordeel op langere termijn is voorts dat invoering van totale lump sum de weg opent naar budgetbekostiging op basis van normatieve leerlingen- en studentenaantallen, waardoor een effectief opereren van instellingen wordt bevorderd.

Keerzijde is dat reallocatiemogelijkheden van middelen op het niveau van de O&W- of Rijksbegroting bij lump sum bekostiging verminderen.

Het voordeel van een partiële lump sum-variant is, afhankelijk van de nader vast te stellen grenswaarden, gelegen in het overeind houden van de mogelijkheden voor de overheid om sturend op te treden. Dit geeft meer garanties dat de efficiency op instellingsniveau ook ten gunste van de macro-doelmatigheid kan worden gekanaliseerd.

Samenwerking

De mogelijkheden om te komen tot samenwerking tussen instellingen op huisvestingsgebied zijn door de heroverwegingsgroep geanalyseerd, met name ook het aspect medegebruik.

Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar § 3.7 van de Toelichting. Uit de analyse blijkt dat de mogelijkheden in geval van totale lump sum groter zijn dan bij partiële lump sum, afhankelijk overigens van de wijze waarop met het economisch claimrecht wordt omgegaan. De bemoeienis van de overheid is in geval van partiële lump sum aanmerkelijk groter.

Technische voorwaarden

Voor de omzetting van een declaratiestelsel naar een lump sum-variant dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan.

Het gaat hierbij om:

- Een adequate regeling van de overgangsproblematiek omdat qua huisvesting wordt uitgegaan van verschillende situaties.
- Het ten behoeve van de bepaling van het vergoedingenniveau in de systematiek verwerken van extreme groei- en krimpsituaties alsmede van huisvestingseisen als gevolg van onderwijskundige

veranderingen. Tevens is hierbij van belang dat de sturingsmogelijkheid op herschikkingsoperaties wegvalt.

- Ten minste handhaving van het investeringsvolume; derhalve toevoeging van een rentecomponent.

Financieringsgevolgen

- a. Een totale lump sum-variant leidt ertoe dat onderwijsinstellingen ook financieel omvangrijke projecten zelf moeten gaan financieren, in plaats van de huidige à fonds perdu-financiering door het Rijk. Deze financiering door de instellingen kan geschieden uit eigen middelen ("spaarfinancieringen") of uit lenen op de kapitaalmarkt (zie ook de analyse in bijlage 1, § 4.1). "Spaarfinancieringen" voor de echt grote projecten kan zonder maatregelen pas op de lange termijn. Immers, er dient eerst een reserve te worden opgebouwd.

Door in een overgangperiode rekening te houden met de feitelijke huisvestingssituatie van de instellingen kan de reservevorming waar nodig worden versneld. Voor de instellingen die in de uitgangssituatie beschikken over kwalitatief goede huisvesting (en dus pas op termijn hoeven te investeren in grote projecten) volstaat dan een lagere vergoeding. Voor instellingen die in de uitgangssituatie over kwalitatief slechte huisvesting beschikken ontstaat een hogere vergoeding. Dit kan betekenen dat het aantrekken van leningen op de kapitaalmarkt in de eerste jaren na invoering aan de orde is, namelijk op het moment dat een vervangingsbehoefte zich voordoet.

Het lenen op de kapitaalmarkt heeft bij een gelijkblijvend budget het nadeel dat er een intering op het huisvestingsvolume plaatsvindt. Er moeten immers ook rentekosten worden betaald. Om het huisvestingsvolume op een gelijk niveau te handhaven is derhalve een compensatie van de rentekosten noodzakelijk.

- b. Bij de partiële lump sum-variant worden instellingen in ieder geval niet genoodzaakt de kapitaalmarkt op te gaan voor grote (vervangings-) investeringen. Bovengenoemd aspect doet zich niet voor.
- c. Bovengenoemde opmerkingen hebben in feite slechts betrekking op de financiering van permanente huisvestingsvoorzieningen. Voor alle volledigheid zij opgemerkt, dat tijdelijke voorzieningen in de vorm van huurvergoedingen uit de (zowel totale als partiële) lump sum-variant rijksbijdrage dienen te worden gefinancierd.

3.3 Decentralisatie

Bij decentralisatie kan zowel worden gedacht aan functionele als aan territoriale decentralisatie. Functionele decentralisatie, dat wil zeggen de overdracht van bevoegdheden aan de onderwijsinstellingen, is via de boven beschreven (totale, danwel partiële) lump sum-bekostigingsmodel mogelijk in het HO en het MBO.

Daar waar voor functionele decentralisatie wordt gekozen, is territoriale decentralisatie, dat wil zeggen de overdracht van bevoegdheden naar de provinciale of gemeentelijke overheid, niet aan de orde.

In het LBO/AVO/VWO is verkenning van de mogelijkheden van territoriale decentralisatie meer op zijn plaats, daar functionele decentralisatie voorshands geen begaanbare weg blijkt.

De belangrijkste voordelen van een territoriale decentrale aanpak kunnen zijn:

- beperking van de uitvoerende taken op dit terrein bij de rijksoverheid;
- doelmatigheidswinst omdat gemeenten beter kunnen aansluiten bij specifieke lokale situaties (bijvoorbeeld met betrekking tot medegebruik);
- de grondkostenvergoeding hoeft niet meer door de rijksoverheid te worden bekostigd (analoog aan het basisonderwijs).

Hier tegenover staan met name de volgende nadelen:

- sturingsmogelijkheden worden aanzienlijk minder (zowel beleidsinhoudelijk als begrotingstechnisch);
- risico dat de spreiding van voorzieningen zich ontwikkelt in een op macro-niveau gezien ongewenste richting;
- de beslissingen en budgetten ten aanzien van investeringen en huisvestingsgebonden exploitatie komen niet in één hand, hetgeen een voorwaarde is voor doelmatigheid.

Voor de volledige analyse wordt verwezen naar de toelichting (bijlage 1, § 3.5).

Een afweging tussen deze voor- en nadelen zal separaat aan de orde worden gesteld in het decentralisatie-traject.

4. Budgettaire aspecten

Voor wat betreft de structurele aspecten wordt uitgegaan van een voor het investeringsvolume neutrale aanpak, zodanig dat het investeringsvolume voor de instellingen macro op het bestaande niveau wordt gehandhaafd, waarbij de winst als gevolg van de grotere micro-doelmatigheid grotendeels ten gunste komt van de instellingen. Dit houdt de facto een bijdrage in aan de gewenste verruiming van de budgetten voor instandhouding en vervanging van de huisvesting. Op deze wijze wordt de doelmatigheidsvergroting ingezet voor de opheffing van de spanning tussen aanwezige middelen en investeringsbehoeften.

Voorwaarde voor doelmatigheidsvergroting is dat de budgetten voor investeringen en huisvestingsgebonden exploitatiekosten zoveel mogelijk als een totaal worden beheerd, zowel op micro-niveau door de instellingen als macro in de rijksbegroting.

Een tweede voorwaarde voor doelmatiger beheer van de huisvesting is dat voldoende middelen beschikbaar zijn. Voor het ijkpunt van de Heroverweging, namelijk 1995, acht de Heroverwegingsgroep rekening houdend met de realiseerbare doelmatigheidsvergroting, de beschikbare middelen (zie bijlage 3) hiervoor voldoende. Het is dan wel noodzakelijk dat de doelmatigheidswinst als gevolg van de wijziging van het bekostigingssysteem grotendeels beschikbaar blijft. Wijziging van alleen de financieringsinstrumenten zoals tijdens de begrotingsbehandeling in 1991 vanuit de Kamer is geopperd, leidt niet tot winst; weliswaar leidt dit op korte termijn tot extra volume, voor de lange termijn zijn de kosten als gevolg van de rentecomponent evenwel zo hoog dat het totale resultaat nadelig is.

Essentieel voor handhaving van het investeringsvolume en dus voor de invoering van de jaarlijkse lump sum-bekostiging, is voorts dat de rentekosten van de instellingen, in geval van verkoop van het economisch claimrecht van het onroerend goed door het rijk aan de instellingen, voor rekening blijven van het Rijk. Deze rentekosten dienen derhalve te worden toegevoegd aan de jaarlijkse lump sum. Of dit rentebedrag vrijgemaakt moet worden of vrijkomt door rentewinst bij Financiën is afhankelijk van de besteding van de opbrengst van de verkoop aan de instellingen.

De heroverwegingsgroep acht een nauwkeurige kwantificering van de doelmatigheidsvergroting niet goed mogelijk. Een efficiencyverbetering van globaal 10 procent van de te decentraliseren budgetten ²⁾ moet naar de mening van de werkgroep echter realiseerbaar zijn bij toepassing van de volledige lump sum-variant. Het zelfde geldt ten aanzien van de decentralisatievariant voor het LBO/AVO/VWO.

²⁾ Exclusief de huisvestingsgebonden kosten.

Voor wat betreft de partiële lump sum is uitgegaan ³⁾ van een doelmatigheidsvariant van 5% en voor wat betreft de partiële lump sum exclusief personeelskosten (partiële materiële lump sum) van 3%.

Hierbij is verondersteld dat het overgrote deel van de huisvestingsprojecten met een budgetbeslag van ca. 50% in de partiële lump sum wordt opgenomen.

Sector	Beschikbaar*	Doelmatigheidsvergroting	
		integrale lump sum*	partiële lump sum*
HO	419	41,9	21
LO	56	5,6	2,8
		integrale lump sum; decentralisatie ⁴⁾	partiële lump sum; partiële materiële ⁵⁾ lump sum
VO	770	77	23,1
Totaal	1245	124,5	46,9

* Alle bedragen x f 1 mln.

De werkgroep is van mening dat de door de instellingen te genereren doelmatigheidswinst in overwegende mate (75 procent) weer door de instellingen dient te kunnen worden ingezet ten behoeve van de huisvesting of anderszins, b.v. voor het rente-ecart in geval van verkoop van het economisch claimrecht.

Het resterende deel (25 procent) komt ten goede van het Rijk waarbij de te geven bestemming afhangt van de vast te stellen bekostigingssystemen.

De in het kader van de meerjarenraming gemaakte bandbreedteafspraken voor het HO ten aanzien van de veranderingen in de studenten-aantallen blijven, ook na wijziging van het bekostigingsstelsel van kracht.

Middelenaafspraak

Bij een integrale, danwel partiële lump sum-variant wordt verondersteld, dat een instelling de vrijheid heeft om zelf keuzes te maken met betrekking tot de huisvesting. Daartoe is het noodzakelijk dat onderwijsinstellingen bij herhuisvesting kunnen beschikken over de opbrengst van de verkoop van onroerend goed. Instellingen kunnen dan uit doelmatigheidsoverwegingen eerder tot de bedrijfseconomische afweging komen om verouderde en veelal verspreide panden af te stoten en nieuwe te bouwen, omdat de opbrengst van afstoting een integraal onderdeel is van de financiering van herhuisvesting.

³⁾ Het uitgangspunt 10 % van het te decentraliseren budget komt naar raming van de werkgroep op de vermelde percentages van 5 resp. 3.

⁴⁾ Voor wat betreft het MBO een totale lump sum; voor het LBO/AVO/VWO decentralisatie. De huisvestingsbudgetten van het VO zijn om begrotingstechnische redenen niet te verbijzonderen.

⁵⁾ Voor MBO partiële lump sum, voor LBO/AVO/VWO partiële materiële lump sum.

Een voorwaarde voor de afspraak dat de verkoopopbrengst van schoolgebouwen bij de instellingen blijft, is de compensatie van de bij hoofdstuk IX-B opgenomen ramingen voor verkoopopbrengst Voortgezet onderwijs (8 miljoen) en Hoger Beroepsonderwijs (10 miljoen). Zonder compensatie is er immers sprake van een budgettaire tegenvaller.

Indien besloten wordt tot overdracht van het economisch claimrecht is de middelenafpraak, behoudens deze compensatie, niet meer aan de orde.

5. Overgangsproblematiek en invoeringstrajecten

5.1 Inleiding

Onder verwijzing naar de Toelichting (bijlage 1 hoofdstuk 5) wordt ter adstructie hier het invoeringstraject schematisch weergegeven. Uitgangspunt voor de overgangsproblematiek is het in gelijke uitgangspositie brengen van de instellingen voor wat betreft de huisvesting.

Deze materie is in genoemd hoofdstuk geanalyseerd en het resultaat is verwerkt in dit rapport.

5.2 Invoeringstraject

De onderbrenging van de huisvestingmiddelen in een integrale of partiële lump sum-systematiek vergt aanpassing van de wettelijke kaders (WVO en WWO, WHBO resp. WHW), een doorvertaling naar de bekostigingssystematiek en een nadere regeling van de verantwoording.

Een en ander betekent in de tijd gezien het volgende:

- | | |
|---------------------------------------|----------------------|
| - start voorbereidingen | juni 1991 |
| - voorbereiding wetsvoorstel gereed | aug. 1991 |
| - advies RvS en indiening bij Kamer | dec. 1991 |
| - afronding parlementaire behandeling | dec. 1992/maart 1993 |

WHW

Deze normale procedure vormt een krap tijdspad. Indien de incidentele begrotingsproblematiek 1992 verlicht dient te worden met de uitkomsten van deze heroverweging voor het HO, dienen de noodzakelijke wetwijzigingen zo spoedig mogelijk maar in ieder geval voor 1 november 1992 te zijn afgerond. Dit is uitsluitend goed mogelijk indien alle in het wetgevingstraject betrokkenen hier volledig aan meewerken, waarbij met name de wijziging van de WHW, met een wetsvoorstel tot wijziging inhakend op de verdere behandeling van de WHW aandacht vraagt. Deze wijziging betreft met name het bekostigingsstelsel (één totale lump sum bijdrage), de verkoop van het economisch claimrecht en het waarborgfonds. Hierbij is er tevens van uitgegaan, dat uiterlijk half juni 1991 in de Ministerraad besluitvorming zal hebben plaatsgevonden.

WVO

Voor de wijziging van de WVO is het noodzakelijk dat wordt afgestemd met de behandeling van het wetsvoorstel Herziening bekostiging VO door het parlement.

Uitwerking

Naast deze wijzigingen in de wetgeving dient parallel aan bovengenoemd tijdschema de uitwerking van het bekostigingsstelsel plaats te vinden evenals de uitwerking van de overgangsproblematiek (bewerkstelligen van een gelijke uitgangssituatie via verkoop economisch claimrecht enz.).

5.3 Beleidsevaluatie

De heroverwegingsgroep acht het van groot belang dat de realisatie van doelmatigheid op basis van de bovenbeschreven beleidsvarianten en de werking daarvan in de praktijk zorgvuldig worden geëvalueerd. Gedacht wordt aan een evaluatie na ca. twee jaar na in werkingtreding met een tweede evaluatie na ca. vijf jaar, nadat het overgangstraject is afgesloten. De voornoemde (financiële) controle en toetsingsinstrumenten dienen de informatie die voor deze evaluatie benodigd is op te leveren.

Eventueel kan detailinformatie betreffende de huisvesting worden verkregen uit steekproefonderzoek bij een aantal instellingen. De doelmatigheid van investeringen met analyse van de prijsniveaus zal eveneens steekproefsgewijs moeten worden nagegaan, ten behoeve van deze evaluatie.

Bezien zal moeten worden of voor de beleidsevaluatie externe deskundigheid moet worden ingezet.

6. Conclusies

1. Aangezien een doorslaggevend gewicht wordt toegekend aan een volledig op afstand plaatsen van de centrale overheid en vergroting van de doelmatigheid in het kader van autonome bedrijfseconomische processen bij de instellingen stelt de heroverwegingsgroep een totale jaarlijkse lump sum-bekostiging voor HO voor. Van belang hierbij is ook dat een totale jaarlijkse lump sum leidt tot aanmerkelijk eenvoudiger regelgeving dan de bestaande of de partiële lump sum-bekostiging. Voor MBO kan in verband met de schaalgrootte de partiële lump sum-variant wellicht voorlopig een eerste keuze zijn. Voor de langere termijn adviseert de werkgroep ook voor deze sector totale lump sum bekostiging.

Essentieel voor doelmatig beheer van huisvesting en middelen en voor het bereiken van een efficiency-winst is immers dat de beslissingen zo veel mogelijk in één hand worden gelegd, derhalve bij de instellingen. Door de zelfstandige bedrijfsvoering die door de lump sum-bekostiging wordt gerealiseerd, wordt ook een meer doelmatig omgaan met collectieve middelen op macro-niveau tot stand gebracht.

2. Het beoogde zelfstandig functioneren van de onderwijsinstellingen wordt mede vorm gegeven door de overdracht van het economisch claimrecht, tegen betaling of om niet aan de instellingen. Decentralisatie (functioneel of territoriaal) impliceert immers tenminste een beperking van het economisch claimrecht.

Een overdracht tegen betaling heeft naar de mening van de heroverwegingsgroep het voordeel dat de overgangsproblematiek op eenvoudige, op een binnen de aanpak liggende wijze wordt geëlimineerd, omdat de instellingen in één slag in een gelijke uitgangspositie kunnen worden gebracht.

Met nadruk wijst de heroverwegingsgroep erop dat een noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijke overdracht het voorkomen van afwenteling van risico's op de rijksoverheid is. Direct noch indirect mag er sprake zijn van een garantiestelling door het Rijk. De werkgroep wijst er voorts op dat bij opheffing van een instelling de opbrengsten van onroerend goed per saldo terugvloeien naar het Rijk.

De in conclusie 3 voorgestelde regeling in de wetgeving met deelname van alle instellingen aan een in te stellen waarborgfonds als bekostigingsvoorwaarde, dekt naar de mening van de heroverwegingsgroep het risico van afwenteling van onvoorziene problemen op het Rijk volledig af.

Een en ander laat onverlet dat er haken en ogen zitten aan de overdracht van het economisch claimrecht. Een zorgvuldige voorbereiding van een dergelijke transactie dient met het oog op zowel een verantwoord omgaan met collectief kapitaal als een verantwoorde financiële positie van de onderwijsinstellingen als voorwaarde gesteld te worden, voordat een overdracht daadwerkelijk plaatsvindt.

Dit geldt met name ook voor het uitvoeringstraject.

De werkgroep constateert dat inmiddels door het Kabinet is besloten over te gaan tot verkoop van het economisch claimrecht aan de instellingen in het kader van de invoering van lump sum bekostiging.

De aanwending van de opbrengst van de verkoop valt buiten het heroverwegingskader en zal derhalve onderwerp moeten zijn van afzonderlijke (politieke) besluitvorming.

3. Met opname in de wetgeving van een bekostigingsvoorwaarde die de oprichting van een waarborgfonds door en onder verantwoordelijkheid van de instellingen voorschrijft, wordt bewerkstelligd dat deze instellingen in geval van onvoorziene problemen niet meer kunnen terugvallen op het Rijk. Dit waarborgfonds dat functioneert zonder enigerlei financiële of bestuurlijke binding met de rijksoverheid moet de totale exploitatiekosten (incl. personele en huisvestingskosten) betreffen omdat totale jaarlijkse lump sum bekostiging leidt tot één lump sum bijdrage aan de instellingen van alle kosten. Ook de risico's van mismanagement worden door het waarborgfonds volledig afgedekt. Voorts, rekening houdend met de sectorspecifieke omstandigheden, adviseert de heroverwegingsgroep de oprichting van voorhands een waarborgfonds per sector, met de aanbeveling te onderzoeken of samenvoeging in de toekomst wenselijk is.

Bij het op afstand plaatsen van de centrale overheid door middel van lump sum-bekostiging danwel (territoriale) decentralisatie is het noodzakelijk de resterende verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid zorgvuldig te definiëren met het oog op doelmatige besteding van overheids(huisvestings)middelen en teneinde de kwaliteit van de huisvesting te garanderen; mede in dit kader acht de heroverwegingsgroep een zorgvuldige (beleids)evaluatie noodzakelijk.

4. De territoriale decentralisatie van de huisvesting van het overige voortgezet onderwijs (LBO/AVO/VWO) wordt in het kader van de decentralisatie-impuls gezien. Totale of partiële jaarlijkse lump sum wordt door de heroverwegingsgroep niet wenselijk geacht voor deze sector gelet op de bekostigingssystematiek voor personele kosten en gelet op de grootte van de instellingen. In afwachting van de besluitvorming rond de decentralisatie is voor deze sector de partiële materiële lump sum-variant⁷ de meest doelmatige bekostigingsvorm met een redelijke mate van functionele decentralisatie.
5. De mogelijke financieringswijzen zijn door de heroverwegingsgroep geanalyseerd naar solvabiliteit en flexibiliteit. Geconcludeerd wordt dat à fonds perdu-financiering de minste risico's met zich mee brengt voor een als bedrijf functionerende onderwijsinstelling en ten opzichte van andere financieringswijzen het grootste huisvestingsvolume mogelijk maakt. Om deze redenen verdient deze financieringsvorm de voorkeur. Om een flexibel functioneren mogelijk te maken dienen de instellingen evenwel ook kapitaal te kunnen aantrekken bijvoorbeeld in geval

⁷) Volgens deze variant blijven naast de grote investeringen ook de personele kosten buiten de lump sum.

van doelmatigheidsinvesteringen, hetzij in de vorm van opbrengsten van verkoop, hetzij op basis van besparingen op de exploitatie die de kosten van rente en aflossing compenseren.

Een voorwaarde hierbij is eveneens dat de afwentelingsrisico's op het Rijk en formele of feitelijke garantiestelling door het Rijk verhinderd worden, opdat voorkomen wordt dat er sprake is van debudgettering (zie conclusie 3).

Met in achtneming van deze voorwaarden stelt de werkgroep concluderend vast dat lenen door de instellingen mogelijk dient te blijven in het kader van lump sum bekostiging.

De instellingen dienen immers volledig zelfstandig bedrijfsmatig te functioneren op basis van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de instellingen.

6. Of maatregelen benodigd zijn om een doelmatig, sectoroverschrijdend gebruik van de huisvesting te bewerkstelligen, hangt af van de beslissing ten aanzien van het economisch claimrecht (zie conclusie 2).

Uitsluitend indien het economisch claimrecht niet wordt overgedragen zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Alsdan biedt in geval van lump sum-bekostiging de systematiek van "de omgekeerde kapitaalslastenvergoeding" een doelmatige aanpak terwijl voor de sectoren LBO/AVO/VWO en PO waarvoor geen lump sum wordt geadviseerd, een decentralisatie van het gebruik van de bestaande capaciteit de voorkeur verdient (zie conclusie 4).

7. In geval van totale lump sum-bekostiging wordt voor HO en MBO in combinatie met territoriale decentralisatie voor de sector LBO/AVO/VWO een door de instellingen te genereren doelmatigheidsvergroting geraamd van in totaal ca. f 125 mln. De heroverwegingsgroep stelt voor om hiervoor 75% of f 93 mln. in de lump sum respectievelijk de decentralisatie te laten als een impuls voor de doelmatigheidsvergroting door de instellingen. De overige 25% of f 32 mln. komt beschikbaar binnen de rijksbegroting. Een toedeling van de doelmatigheidswinst is afhankelijk van de te nemen beslissingen ten aanzien van de bekostigingssystemen en de daarmee samenhangende budgetten.

8. In verband met het besluit tot verkoop van het economisch claimrecht aan de instellingen voor HO met de in 1992 gewenste realisatie van een deel van de opbrengsten is een snel doorlopen van de wetgevingsprocedure voor deze sector noodzakelijk. Voor deze snelle procedure wordt aansluitend aan het concept-rapport snelle besluitvorming in het Kabinet voorgesteld evenals een onmiddellijke start van het externe vooroverleg met de betrokken instanties. De departementale voorbereiding van de onderliggende regelgeving (AMvB's, regelingen, omgaan met bestaande investeringsschema's enz.) vraagt naar de mening van de heroverwegingsgroep bijzondere aandacht en spoed. Voor de wijziging van de WVO met betrekking tot het MBO geldt een afzonderlijk traject, waarvoor afgestemd met de herziening bekostiging VO, het geëigende tijdpad kan worden gevolgd.

9. De consequenties voor de organisatie van de betrokken departementen zijn afhankelijk van de te kiezen bekostigingsvarianten. Voor O&W zal dit aspect worden betrokken in de grote efficiency-operatie.

10. Er wordt een 100% middelenafpraak met betrekking tot de aanwending van de opbrengst van de verkoop van schoolgebouwen in geval van herhuisvesting ten gunste van het onderwijs afgesproken, waarbij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de in de raming van hoofdstuk IX-B van de rijksbegroting opgenomen opbrengsten compenseert.

BIJLAGE 1

TOELICHTING EN ANALYSE BIJ HET RAPPORT

HEROVERWEGING DOELMATIGHEID HUISVESTING

VO EN HO

Inhoudsopgave

	pagina
1. Inleiding	3
1.1 Doelstelling	3
1.2 Werkwijze	3
1.3 De opzet van het rapport	4
2. Kader Heroverweging	5
2.1 Bestaande situatie	5
2.1.1 Algemeen	5
2.1.2 Bestaande situatie VO	5
2.1.3 Bestaande situatie HO	7
2.1.4 Bestaande situatie LO	7
2.2 Investeringsbehoeften	8
2.3 Afwegingscriteria	9
3. Besturings- en bekostigingsvarianten	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Risico van mismanagement	12
3.3 Totale jaarlijkse lump sum-bekostiging	16
3.4 Partiële jaarlijkse lump sum-bekostiging	20
3.5 Decentralisatie	20
3.6 Relatie voorzieningenplanning en huisvesting	22
3.7 Samenwerking en sectoroverschrijdend medegebruik	22
3.8 Mogelijkheden voor Hoger Onderwijs	24
3.9 Mogelijkheden voor het Voortgezet Onderwijs	24
4. Financieringswijzen	27
4.1 Financieringsmogelijkheden	27
4.1.1 Inleiding en doelstelling	27
4.1.2 Analyse en mogelijkheden	27
4.2 Financieringsaspecten samenwerking /sectoroverschrijdend medegebruik	31
5. Overgangsproblematiek en invoeringstrajekten	32

5.1	Overgangsproblematiek	32
5.2	Noodzakelijke wijzigingen regelgeving	33
5.3	Invoeringstraject	35

1. Inleiding

Ter aanvulling van de inleiding van het rapport wordt in de navolgende paragrafen de doelstelling van het onderzoek, de werkwijze en de opzet van het onderzoek en het rapport beschreven.

1.1 Doelstelling

Aanleiding voor het heroverwegingsonderzoek is de wens te streven naar een grotere doelmatigheid met betrekking tot de allocatie en aanwending van de met onderwijshuisvesting gemoeide collectieve uitgaven.

Doelmatigheid betekent in dit kader:

- een goede beheersing van de rijksbegroting en een goed beheer van 's rijks middelen;
- het bereiken van een zo goed mogelijke en evenwichtig over de instellingen verdeelde huisvestingscapaciteit met de beschikbare middelen (effectiviteit);
- de laagste totale kosten voor de instelling waarbij voldaan wordt aan de vanuit het onderwijsproces aan de huisvesting gestelde eisen (efficiency).

Het gaat hierbij om de totale huisvestingskosten, namelijk financiering en (huisvestingsgebonden) exploitatie.

De afweging van deze doelmatigheidsaspecten vindt plaats op drie niveaus, namelijk op het niveau van de rijksbegroting in het algemeen, op het niveau van de O&W-begroting en op het niveau van de instellingen.

Hierbij wordt de relatie gelegd tussen de huisvestingsuitgaven en de huisvestingsgebonden uitgaven, opdat een bedrijfseconomische benadering mogelijk wordt.

Dit betreft de sectoren voortgezet onderwijs (VO) en hoger onderwijs (HO). Ook de niveaus van de per sector beschikbare middelen vragen een kritische analyse.

In dit kader is het voorts van belang te bezien of het mogelijk is de samenwerking tussen instellingen te vergroten teneinde een doelmatiger gebruik van de huisvesting te bewerkstelligen door het wegnemen van belemmeringen in de bestaande regelgeving. Het gaat hierbij zowel om samenwerking tussen instellingen uit dezelfde sector als om samenwerking tussen instellingen uit verschillende sectoren, in de eerste plaats VO en HO, maar ook basisonderwijs.

Voor het Landbouwonderwijs (LO) is samenwerking tussen instellingen voor onderwijs, voorlichting en onderzoek een speciaal aandachtspunt.

1.2 Werkwijze

De werkgroep heeft het onderzoek nader geconcretiseerd in een aantal te onderzoeken onderwerpen waaronder de investeringsbehoefte van de onderscheiden sectoren, de mogelijk toe te passen bekostigingssystemen (volledige en partiële lump sum), financieringssystemen, de overdracht van het economisch claimrecht, de decentralisatie en wetgevingsaspecten. Uitgangspunt hierbij was naast het

doelmatigheidsstreven de wens tot verafstandelijking van de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en instellingen volgens de nieuwe bestuursfilosofie.

Binnen het Ministerie van O&W is een klankbordgroep samengesteld die de bovenvermelde onderwerpen heeft onderzocht, geanalyseerd en getoetst op hun bijdrage aan de verhoging van de doelmatigheid en effectiviteit voor de huisvesting.

De Kamerbeschouwingen bij de begrotingen voor 1990 en 1991 van Onderwijs en Wetenschappen over financieringsmogelijkheden voor de huisvesting alsmede de motie van de Tweede Kamer, (motie Netelenbos c.s.), over dit onderwerp zijn hierbij eveneens betrokken. De desbetreffende notities van de klankbordgroep, de reacties hierop en de overige bijdragen van de andere deelnemende departementen zijn ter bespreking ingediend bij de heroverwegingswerkgroep.

Deze heroverwegingsgroep heeft de betreffende notities vervolgens vastgesteld als "bouwstenen" ten behoeve van het rapport. Een schrijfgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, heeft - uitgaande van de goedgekeurde "bouwstenen" - het concept-rapport opgesteld.

De werkgroep heeft in verband met de nadere besluitvorming door de regering met betrekking tot de ontwikkelde beleidsvarianten getracht, waar mogelijk, in het rapport een eensluidend standpunt op te nemen. Waar overeenstemming ambtelijk niet bereikbaar was, zijn bij de desbetreffende varianten de bestuurlijke en comptabele voor- en nadelen vermeld, zodat de weging daarvan en de besluitvorming op politiek niveau kan plaatsvinden.

1.3 De opzet van het rapport

De regering heeft in de brief over de Tussenbalans vermeld dat zij voornemens is de huisvestingsverantwoordelijkheden van het HO bij de instellingen zelf onder te brengen, dat zij streeft naar functionele en territoriale decentralisatie alsmede naar vereenvoudiging van de regelgeving. Tevens vraagt de begrotingsproblematiek voor 1991 onmiddellijk aandacht.

Gezien de periode waarop de Tussenbalans betrekking heeft (1991-1994) bleek een snellere besluitvorming voor de werkgroep noodzakelijker dan oorspronkelijk was voorzien opdat de conclusies van het heroverwegingsonderzoek tijdig beschikbaar zouden zijn voor een adequate besluitvorming.

In verband hiermee heeft de werkgroep besloten van de oorspronkelijke onderzoeksopzet af te wijken en versneld een rapport op hoofdlijnen uit te brengen, waarin de ontwikkelde doelmatigheidsvarianten beknopt zijn beschreven en niet in detail uitgewerkt. Ook de budgettaire aspecten zijn globaal aangegeven.

Hoewel de werkgroep alle in de onderzoeksopzet vermelde onderwerpen in het rapport heeft verwerkt, heeft zij zich voor wat betreft de diepte moeten beperken. Een uitzondering geldt echter voor de consequenties van het heroverwegingsonderzoek voor de reorganisatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Dit aspect is niet nader onderzocht; het zal worden betrokken bij de uitvoering van de grote efficiency operatie.

2. Kader Heroverweging

2.1 Bestaande situatie

2.1.1 Algemeen

De startsituatie voor de heroverweging wordt gevormd door: de bestaande procedures, de bekostigingssystematieken, de nu gehanteerde financieringssystemen, alsmede de begroting met meerjarenraming en lange termijnramingen voor de huisvestingskosten van de sectoren Voortgezet Onderwijs en Hoger Beroepsonderwijs en Wetenschappelijk Onderwijs.

Beslissingen

Naast de direct op de huisvesting gerichte beslissingen is thans een aantal algemene beslissingsbevoegdheden belegd op het centrale niveau. Het gaat hierbij om zaken als:

- algemeen regeringsbeleid (b.v. locatiebeleid, energiebeleid);
- integraal beheer van de bestaande onderwijshuisvestingscapaciteit;
- adequaat begrotingsbeheer gericht op beheersing en integrale, doelmatigheid;
- wegnemen belemmeringen in de regelgeving;
- realisatie majeure herschikkingsoperaties;
- mogelijke samenwerking met en gezamenlijke voorzieningen voor andere onderwijsinstellingen van dezelfde en andere sectoren en/of bedrijven.

Bekostigingssystemen

In samenhang met een ontwikkelde besturingsfilosofie zijn per sector ook bekostigingssystemen gekozen en/of in ontwikkeling. De bestaande systemen zijn: op declaratiebasis, op basis van algemene niet huisvesting gebonden criteria (soort onderwijs, leerlingenaantallen) en op basis van specifieke huisvestingseigenschappen met materiële lump sum. Voorts is een belangrijke ontwikkeling de jaarlijkse lump sum-bekostiging, die op basis van de hoofdlijnenakkoorden HBO en WO al eerder voor overleg aan Financiën is voorgelegd.

Financieringswijzen

De thans gehanteerde financieringswijzen zijn à fonds perdu (investeringen), huren en incidenteel lenen door de instellingen (zonder rijksgarantie). Het laatste b.v. ten behoeve van doelmatigheidsinvesteringen op energiegebied.

Sectoren

Onderstaand volgt een beschrijving van de specifieke situaties voor de sectoren VO, HO en LO.

Voor de begrotingsbedragen en de meerjarenraming alsmede de relevante kengetallen wordt verwezen naar bijlage 3.

2.1.2 Bestaande situatie VO

In de achterliggende jaren is het in de WVO voor de huisvesting verankerde declaratie-bekostigingssysteem geleidelijk verlaten, enerzijds in verband met de vele werkzaamheden die dit systeem op het centrale niveau met zich brengt en anderzijds om de verantwoor-

delijkheden meer te leggen bij de eerstbetrokkenen, de schoolbesturen.

Kenmerken

- De vergoedingen voor goedgekeurde permanente huisvestingsvoorzieningen hebben een taakstellend karakter gekregen. Overschrijding van het goedgekeurde bedrag wordt niet vergoed. De saldi als gevolg van lagere uitgaven mogen aan andere huisvestingsvoorzieningen worden besteed. Deze wijziging betekent een grote vereenvoudiging van de werkzaamheden en stimuleert de autonomie van het bestuur. Het verstrekken van naderhand op basis van declaraties af te rekenen voorschotten is hierdoor overbodig geworden. Overigens geldt wel dat bekostiging van voorzieningen, gelet op spanning tussen behoefte en middelen plaatsvindt op aanvraag. Deze aanvragen voor grotere projecten (> f 500.000,-) worden op basis van prioriteitstelling opgenomen in een jaarlijks vast te stellen en te publiceren voortschrijdend vijfjarig investeringsprogramma. Aangevraagde kleinere projecten en huren worden na toetsing en goedkeuring op declaratiebasis voor een taakstellende vergoeding in aanmerking gebracht, behoudens in de sector gemeentelijk AVO, die voor wat betreft kleinere projecten een volledig genormeerde vergoeding op basis van vervangingswaarde kent.
- In het kader van de invoering van het herziene bekostigingsstelsel zijn vergoedingsnormen ontwikkeld voor nieuwbouw en onderhoud van gebouwen. In ontwikkeling zijn vergoedingsnormen voor uitbreiding van gebouwen, aanpassingen, huur etc. De ontwikkelde vergoedingsnormen voor nieuwbouw worden vanaf januari 1990 ook daadwerkelijk toegepast vooruitlopend op de herziening van de bekostiging. Tegelijkertijd is de procedure met betrekking tot de voorbereiding voor de bouw sterk vereenvoudigd.
- Controle van goedgekeurde uitgaven vindt vanaf 1987 niet meer centraal plaats maar op instellingsniveau door een public accountant.
- Het bevoegd gezag is volgens de nieuwe procedure verantwoordelijk voor de beheersing van de bouwkosten. Het bestuur legt verantwoording af over de bouw door de indiening van een door een externe accountant gecontroleerde en getekende eindafrekening alsmede door de prestatieverklaring van de architect.

De voorstellen voor de invoering van het herziene vergoedingenstelsel liggen bij de Tweede Kamer.

Kern van het nieuwe vergoedingenstelsel is dat de vergoedingen van de materiële en huisvestingskosten die thans grotendeels op declaratiebasis worden verstrekt, worden omgezet in genormeerde bedragen berekend op grond van parameters. Deze worden voor wat betreft de investeringen deels per project toegekend. Met het in 1990 bij de Tweede kamer ingediende wetsvoorstel wordt de bestedingsvrijheid van de besturen vastgesteld. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de algemene wens tot vergroting van autonomie en bestedingsvrijheid. Voor wat betreft de huisvestingskosten is in het wetsvoorstel opgenomen dat de huidige procedure wordt gehandhaafd met dien verstande dat voor renovaties, verbouwingen e.d. tot f 25,- per m² vloeroppervlakte, een genormeed bedrag zal worden vergoed.

2.1.3 Bestaande situatie HO

Het huisvestingsbeleid ten aanzien van het Hoger Onderwijs wordt vorm gegeven in een tweejaarlijkse cyclus van huisvestingsplanning, die gekoppeld is aan de HOOP-cyclus. De huisvestingsplanning begint met het uitbrengen van ministeriële richtlijnen voor het opstellen van huisvestingsplannen door de instellingen.

De minister geeft hierop zijn visie (algemeen en instellingsspecifiek) in de reactie op de huisvestingsplannen. Vervolgens wordt over het instellingsspecifieke deel met de afzonderlijke instellingen overlegd waarmee de uitgangspunten worden vastgelegd voor de uitwerking van de investeringsvoorstellen in omvang en geld. De beslissing om over te gaan tot het indienen van concrete projectvoorstellen wordt door de instelling zelf genomen. De plancyclus wordt afgerond met het opnemen door de minister van de projecten in het Intentioneel Investeringschema (IIS).

Investeringsvoorstellen worden in beginsel binnen het raam van de huisvestingsplanning beoordeeld. De stappen die een instelling moet afleggen vanaf het indienen van een projectvoorstel tot en met het opmaken van de eindafrekening zijn vastgelegd in de Bouwregelen 1970 (WO) en in een aantal circulaire (HBO). De laatste jaren is de aandacht van het ministerie, teneinde de betrokkenheid te verminderen, zich steeds meer gaan richten op het huisvestingsbeleid en de eerste fase van de voorbereiding van het project (huisvestingsplanning, programma van eisen, budget). Er is geen bemoeienis met de uitvoering.

Naast de projectmatige toewijzing van investeringsmiddelen wordt aan de WO-instellingen jaarlijks een lump sum-bedrag toegekend waarmee de zogenaamde kleine werken (< f 500.000,-), zonder goedkeuring vooraf maar wel met verantwoording achteraf, kunnen worden gerealiseerd.

De vergoeding van de krachtens het IIS te realiseren projecten vindt op declaratiebasis plaats per project met verantwoording en verrekening ten aanzien van de feitelijke stichtingskosten achteraf.

2.1.4 Bestaande situatie LO

WO

Het huisvestingsbeleid van de LUW wordt door het ministerie van LNV beoordeeld aan de hand van de periodieke nota's betreffende het "huisvestingsbeleid en bouwactiviteiten" van de LUW.

Toetsing van concrete bouwactiviteiten vindt plaats in overleg met het Adviescentrum van de RGD. Er is slechts in beperkte mate sprake van gedetailleerde toetsing. Over de geplande bouwactiviteiten en het huisvestingsbeleid wordt periodiek overleg gevoerd met de instelling. Voor de realisatie van de investeringen ontvangt de LUW jaarlijks een vast, geoordeeld bedrag, binnen het algemene budget van de LUW.

HBO en VO

In het kader van de AOC-vorming (SVM-wetgeving) vindt momenteel een afweging plaats van de huisvestingsbehoefte in relatie tot de beschikbare middelen. Hierbij worden ook het HBO en de praktijk-scholen betrokken. De minister van LNV zal de Tweede kamer hierover in het najaar van 1991 berichten en daarna een besluit nemen over

de financieringsmogelijkheden op basis van het dan bekend zijnde kabinetsbesluit.

Specifieke huisvestingsplanning: de kwantitatieve toetsing van huisvestingsplannen of van aanvragen van de instellingen vindt plaats aan de hand van normen die zonodig toegesneden zijn op de specifieke landbouwsituatie. In overleg met de instellingen worden op basis daarvan programma's van eisen vastgesteld, waarmee de investeringsvoorstellen in omvang worden vastgelegd, analoog aan de aanpak bij het ministerie van O&W voor het VO.

De feitelijke investeringsbehoefte in geld wordt kort voor het moment van de bouwactiviteiten, op basis van actuele informatie bepaald. Vanuit de desbetreffende instelling kan een verzoek worden gedaan aan het ministerie van LNV voor een stuk begeleiding na de bouwactiviteiten in verband met het ontbreken van "know-how" op dit gebied bij het bestuur. De instellingen voor HAO hebben voor kleine investeringen (kleiner dan 0,6% rijksbijdrage) beleidsvrijheid. De verschillende projecten worden jaarlijks opgenomen in een huisvestingsplan-landbouwonderwijs.

Financiering van bouwactiviteiten vindt plaats via declaraties binnen een tevoren vastgesteld projectbedrag.

2.2 Investeringsbehoeften

Huisvestingsbehoefte

Tot de taak van de overheid behoort als een deel van de totale bekostiging de subsidiëring van de huisvesting en de huisvestingssgebonden exploitatiekosten van het onderwijs en voor het wetenschappelijk onderwijs ook van het onderzoek. In de huisvesting wordt voorzien door permanente huisvesting, tijdelijke huisvesting en/of specifieke voorzieningen zoals sportvoorzieningen en bijzondere laboratoria.

De heroverwegingsgroep heeft de investeringsbehoefte in de sector HO, VO en LO verkend.

De investeringsbehoefte is op hoofdlijnen samengesteld uit investeringen in:

- (vervangende) nieuwbouw en grote renovatie, zowel ten behoeve van extra capaciteit, in geval van krimp als voor vervanging;
- kleine jaarlijkse aanpassingen welke niet tot grote renovaties zijn te rekenen en groot onderhoud;
- het inhalen van de bouwkundige achterstanden;
- uitbreidingen/vervanging in het kader van grote beleidsoperaties zoals SVM, Basisvorming en vorming van brede scholengemeenschappen, STC, AOC.

In de behoefte van tijdelijke huisvesting wordt in beginsel voorzien door middel van huur. Deze huisvestingsvoorzieningen hebben doorgaans een additioneel karakter.

De investeringsbehoeften hangen niet alleen onderling samen per instelling maar vormen bedrijfseconomisch ook één geheel met de huisvestingsgebonden exploitatiekosten (onderhoud, energie). Dit vormt het belangrijkste aanknopingspunt om op instellingsniveau tot doelmatigheidsinvesteringen te komen.

De spanningen die de heroverwegingsgroep heeft geconstateerd tussen enerzijds de beschikbare middelen en anderzijds de met algemeen aanvaarde normen (vervangings- en renovatiecycli, kengetallen) geraamde investeringsbehoefte zijn ook in het verleden herhaaldelijk gesignaleerd. Als voorbeeld worden genoemd: het recente

voorstel van de HBO-raad Omkering kapitaaldienstfinanciering, maar ook de reacties van de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting van O&W voor 1990 (motie Netelenbosch). Deze gesignaleerde spanningen zijn door de heroverwegingsgroep nader onderzocht. Duidelijk is dat maatregelen gewenst zijn. Er zullen concessies gedaan moeten worden ten aanzien van de gehanteerde, ook buiten het onderwijs toegepaste huisvestingsnormen, danwel zal de spanning moeten worden weggenomen door vergroting van de doelmatigheid. In het kader van de analyse van de budgettaire aspecten van de bekostigingsvarianten wordt de relatie met deze spanning gelegd.

Majeure beleidsoperaties

In het kader van de analyse van de ramingen van de investeringsbehoefte heeft de heroverwegingsgroep geconstateerd dat door het Ministerie van O&W voor een aantal majeure beleidsoperaties geen rekening is gehouden met het huisvestingsaspect. Geadviseerd wordt de huisvestingsaspecten direct in de ramingen van de grote beleidsoperaties te betrekken, dit te meer met het oog op afstandelijker sturing door de rijksoverheid door middel van jaarlijkse lump sum-bekostiging, die impliceert dat de instellingen in de toekomst veel directer betrokken zullen zijn bij de uitvoering en de financiering van herschikkingsoperaties of veranderingen in het onderwijsproces.

2.3 Afwegingscriteria

De te ontwikkelen bekostigingsvarianten dienen per onderwijssector te worden getoetst op doelmatigheid, afstandelijkheid en eenvoud, alsmede op de bijdrage aan de beheersing van de begroting. Toetsing op doelmatigheid impliceert een analyse van de voor- en nadelen op het micro-(= instellings-) niveau. Deze doelmatigheid leidt ook tot lage kosten op het centrale niveau. De bijdrage aan de beheersing van de begroting betreft het macroniveau. De toetsing of de gewenste afstandelijkheid wordt bevorderd, betreft beide niveaus, omdat immers de centrale overheid op afstand wordt gezet. Dit past in het streven van de regering naar concentratie op de kerntaken van de overheid. Bedacht moet worden dat afstand geringere bemoeienis met zich meebrengt, hetgeen inhoudt dat de sturingsmogelijkheden voor de centrale overheid kleiner worden.

3. Besturings- en bekostigingsvarianten

3.1 Inleiding

In het afgelopen decennium is er een duidelijke tendentie waar te nemen naar een afstandelijker functionerende overheid en een versterking van de verantwoordelijkheden en de beslissingsmogelijkheden op instellingsniveau. In het hoger onderwijs heeft dit inmiddels geleid tot een lump sum-bekostiging van de reguliere exploitatie (incl. personeelskosten), waarmee meer dan 90% van de uitgaven is gemoeid. In het MBO is een ontwikkeling in deze richting gaande.

De essentie van een totale de lump sum-bekostiging is dat de instellingen, gegeven het te leveren onderwijsprodukt waar de lump sum voor wordt gegeven, zelf de meest doelmatige aanwending van de middelen bepalen.

Hiermede wordt de in de onderzoeksopdracht beoogde koppeling tussen huisvestingsuitgaven en aan huisvesting gerelateerde uitgaven tot stand gebracht evenals de vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen, een ander item in de onderzoeksopdracht.

Zowel in het hoger als het voortgezet onderwijs geldt thans voor de huisvesting (investeringen en huren) een apart regime, waarbij, zoals bleek, de beslissingsbevoegdheid en middelentoedeling grotendeels op centraal niveau is belegd, resp. plaatsvindt.

Analyseren van de bekostigingssystematiek impliceert dat bestaande en nieuwe systemen nader worden onderzocht. Naast de bestaande systemen, die een centraal karakter hebben zijn in relatie tot huisvestingskosten mogelijk:

1. de totale jaarlijkse lump sum bekostiging;
2. de partiële jaarlijkse lump sum;
3. de partiële materiële jaarlijkse lump sum;
4. decentralisatie/regionalisatie.

Ad 1. Totale jaarlijkse lump sum bekostiging (of functionele decentralisatie) impliceert dat jaarlijks één budget wordt toegekend aan de instellingen voor alle personele, materiële en huisvestingskosten; de instellingen hebben een volledige bestedingsvrijheid ten aanzien van deze middelen ten behoeve van het (overeengekomen) onderwijsproces.

Ad 2. De partiële lump sum is gelijk aan de ad 1. beschreven systematiek met dien verstande dat de grote investeringsprojecten buiten de lump sum blijven. Enerzijds houdt dit in dat de grote investeringen per goedgekeurd project worden bekostigd en anderzijds dat de instellingen terzake geen volledige bestedingsvrijheid hebben.

Ad 3. In geval van partiële materiële lump sum zijn de vergoedingen voor kleine investeringen toegevoegd aan het budget voor exploitatiekosten. Dit lump sum budget blijft afgezonderd van de personele kosten en van de evenals bij 2, afzonderlijk goed te keuren en te bekostigen grote projecten.

Ad 4. Bij decentralisatie/regionalisatie worden de taken en middelen op het gebied van de huisvesting overgedragen aan een lagere overheid (territoriale decentralisatie).

In de navolgende paragrafen komen deze mogelijkheden aan de orde.

Gezien de recente ontwikkelingen is het niet verwonderlijk dat de laatste tijd meermalen is gepleit voor de toevoeging van de huidige huisvestingsbudgetten aan de (lump sum) rijksbijdragen van de instellingen. Gewezen kan worden op de discussie rond een nieuw HO-bekostigingsmodel, waarbij zowel het rapport-Deloitte als de latere gedachtenvorming van instellingen met de minister van O&W in deze richting gaan. Los daarvan adviseerde de commissie-Rauwenhoff (Onderwijs-Arbeidsmarkt) onlangs ook om de huisvestingskosten op te nemen in de lump sum, terwijl ook de Hoofdlijnenakkoorden voor HBO en WO hierin voorzien.

De overwegingen die bij bovengenoemde pleidooien een rol spelen zijn vooral van bestuurlijke aard. Afstandelijk beheer vanuit O&W en het vermijden van directe bemoeienis met de "productie-processen" binnen de instellingen, alsmede versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen combineren slecht met handhaving van de gedetailleerde besluitvorming rond de huisvesting.

Deze gedachtengang wordt bovendien nog gesterkt door de algemene tendens om, daar waar mogelijk, overheidstaken af te stoten.

Naast deze overwegingen van bestuurlijke aard zijn er natuurlijk doelmatigheidsvraagstukken in het geding. Het gegeven b.v. dat inmiddels ca. 90% van de HO-middelen op lump sum-basis beschikbaar wordt gesteld betekent nog niet per definitie dat het doelmatiger is om dit ook voor de resterende ca. 10% te doen. Zowel een centrale als een decentrale sturing heeft haar specifieke voor- en nadelen. Het gaat daarbij vooral om de micro-doelmatigheid, doelend op de mogelijkheden om op instellingsniveau te komen tot optimale investeringsbeslissingen, versus macro-doelmatigheid, doelend op de overwegingen die de individuele instellingen overstijgen.

Basisvoorwaarden

Blijkens de analyse van de bestuursfilosofie en bekostigingsmaterie van de heroverwegingsgroep dient voor invoering van een jaarlijkse lump sum bekostiging te zijn voldaan aan de navolgende basisvoorwaarden.

- a. Het onderbrengen van investeringen in een lump sum vereist een lump sum-bekostiging voor personeel en materieel en voorts een grote mate van bestedingsvrijheid voor het desbetreffende bestuur. Hiervoor kunnen aanvullende bestuurlijke maatregelen genomen moeten worden.
- b. Naarmate een instelling in relatie tot de grootte over meer middelen beschikt, kan zij meer en beter sturen op de afstemming tussen taken en middelen. Met de grootte van de instelling en de mate van bestedingsvrijheid neemt derhalve de financiële flexibiliteit van de instelling toe. Het verdelingsvraagstuk over de personele, exploitatie en investeringsuitgaven kan derhalve beter beantwoord worden door grotere instellingen. Hieruit volgt dat adequate invoering en toepassing van een lump sum bekostiging een bepaalde minimale schoolgrootte veronderstelt.

- c. Gelijkmatige ontwikkeling van het aantal leerlingen.
Sterke fluctuaties van het aantal leerlingen kan bij een volledige lump sum bekostiging resulteren in ernstige huisvestingsproblemen. In verband hiermee is een gelijkmatige ontwikkeling van het aantal leerlingen een voorwaarde.
- d. De mogelijkheid om de overgangsproblematiek op te lossen.
Hierbij gaat het om de vraag op welke wijze de verschillen in uitgangspositie wat betreft de kwaliteit van de aanwezige huisvesting tussen de instellingen opgevangen kan worden binnen dat bekostigingsmodel.

De mogelijke lump sum-bekostigingssystemen zullen per sector aan deze basisvoorwaarden worden getoetst. Indien hieraan niet is voldaan, wordt als eerste alternatief decentralisatie/regionalisatie in beschouwing genomen.

3.2 Risico van mismanagement

Risico's

Doel van het beleid is de autonomie van instellingen met de jaarlijkse lump sum-bekostiging te vergroten en de bemoeienis van het Rijk daarmee te minimaliseren. De vrees dat lump sum-bekostiging, waarin ook de huisvesting is opgenomen in combinatie met autonomievergroting op zich zelf leidt tot een groter kapitaalmarktbeslag dan tot nu toe het geval is, is voor de langere termijn niet gegrond aangezien het bekostigingsniveau niet wijzigt. Structureel kan zich een toename voordoen als gevolg van investeringen gericht op doelmatigheid.

Voorts bestaat de vrees dat decentralisatie van investeringsbeslissingen naar de instellingen financiële risico's met zich mee brengt ten aanzien van de kostenoverschrijdingen die op de Rijksoverheid kunnen worden afgewenteld.

De thans gehanteerde zuivere declaratiebekostiging bevat evenwel al elementen in zich die kunnen leiden tot overschrijding van het oorspronkelijk vastgestelde te vergoeden bedrag. Bij toepassing van een wettelijk lump sum-bekostiging wordt de verantwoordelijkheid volledig bij het instellingsbestuur gelegd. De kans op financiële afwenteling op het Rijk van financiële risico's door middel van een beroep op bijzondere omstandigheden is bij toepassing van een wettelijke lump sum-bekostiging, die alle te vergoeden kostensoorten omvat en gerelateerd kan worden aan de aanwezige reserves juist kleiner dan bij toepassing van een declaratiestelsel of partiële lump sum-bekostiging, die alleen de materiële exploitatiekosten omvat.

Gedragbeïnvloeding instellingen

Het leggen van de volledige verantwoordelijkheid bij de instellingen, waarbij de thans bestaande mogelijkheden van terugvallen op de centrale overheid komen te vervallen, zal naar verwachting het gedrag van de instellingen in positieve zin beïnvloeden, ook als het gaat om het huisvesten van de onderwijsprocessen. De huisvesting is voor de instellingen een belangrijk element in het productieproces, zowel met het oog op de doelmatigheid als in het kader van de presentatie van de instelling (of deel daarvan) naar buiten.

Mits de instellingen over voldoende deskundigheid, zowel kwalitatief als kwantitatief, kunnen beschikken, is het risico van mismanagement, ook gelet op de betrokkenheid van medewerkers gering.

Het beeld van financieel onverantwoord handelen van of ondeskundig besturen door de instellingen is derhalve onjuist. Eén van de hoofddoelstellingen van de onderwijsinstellingen, naast het geven van onderwijs, is immers de zorg voor de continuïteit van het bedrijf op lange termijn.

Deskundigheid

Beslissingen met betrekking tot het aangaan van langlopende verplichtingen zullen door een deskundig bestuur zorgvuldig worden gezien op consequenties voor de solvabiliteit. Ook is bij de besturen van de grote instellingen voldoende deskundigheid op het gebied van huisvesting aanwezig, terwijl deskundigheid voor de financiering en het managen van grote bouwprojecten zo nodig ook kan worden ingehuurd bij architecten, bouwkostenadviesbureaus e.d. Hoewel derhalve de voor een bedrijf gebruikelijke deskundigheid aanwezig is, verdient het aanbeveling voor grote huisvestingsprojecten een gespecialiseerd instituut in te schakelen, zowel voor wat betreft de financiële als de bouwkundige aspecten. Een mogelijke aanvullende maatregel is de instelling van een garantie-instituut scholenbouw naar analogie van het Garantie Instituut Woningbouw. Een zodanige instituut dekt de risico van o.m. bouwfouten of faillissementen van aannemers af. In het VO zijn reeds initiatieven voor een haalbaarheidsonderzoek terzake genomen.

Waarborgen

In het besturingsmodel kunnen verder de navolgende extra waarborgen worden ingebouwd. Er kan worden bepaald dat de vermogensstructuur van instellingen aan bepaalde voorwaarden moet voldoen en dat dit in de statuten moet worden opgenomen.

Ook kan worden bepaald dat rente en aflossingen een bepaald percentage van de cash flow niet mogen overschrijden. In de HOOP nota 1990 is in dit verband uitgaande van à fonds perdu financiering 3 à 5% voorgesteld. In het kader van het voorliggende voorstel tot opname van de investeringen in de jaarlijkse lump sum moet worden gedacht aan bijvoorbeeld 10% van de cash flow. Kapitaalslasten die worden terugverdiend door besparingen op de exploitatielasten of opbrengsten zouden in dit kader om een bedrijfseconomische benadering mogelijk te maken, buiten beschouwing moeten blijven. Een extra veiligheid kan worden ingebouwd door beperking van het hypotheekrecht.

Tevens kan door het geven van normerende kaders een waarborg gegeven worden ten aanzien van de te realiseren kwaliteit van de huisvesting (doelmatigheid van de investering). Met name overheidsbeleid ten aanzien van architectuur, milieu, gezondheid en veiligheid kan hiermee afdoende in het systeem geïncorporeerd worden.

Externe controle of toetsing

Voorts wordt de jaarrekening (inclusief balans) door een externe accountant gecontroleerd.

Indien noodzakelijk kan een extra waarborg in de regelgeving worden ingebouwd door te bepalen dat de financiële en technische data van projecten vanaf een bepaalde omvang moeten worden getoetst door een onafhankelijke instelling, waarbij ook de toekomstverwachtingen van de instellingen in de advisering en uiteindelijke beslissing worden meegenomen.

Verscherpt toezicht

Een goede mogelijkheid is tenslotte een regeling analoog aan artikel 12 van de Gemeentewet, die een verscherpt toezicht inhoudt. Voor de instellingen die in financiële moeilijkheden dreigen te komen, zou in de toekomst een overeenkomstige aanpak in alle gevallen van mismanagement, ook ten aanzien van bijv. personele kosten een adequate regulering mogelijk maken. Hiermee wordt derhalve het risico als een totaal afgedekt en niet op één component van de lump sum.

Een noodzakelijke sanering van de uitgaven vindt plaats binnen het reguliere budget van de desbetreffende instelling onder supervisie van externe, door de minister benoemde deskundigen. Tevens dient te worden overwogen dat het risico in de onderwijssector kleiner is dan in het bedrijfsleven als gevolg van de betere voorspelbaarheid van de deelname (omzet).

Na een periode van 3 à 5 jaar wordt het toezicht opgeheven en ontstaat weer de volledig autonome situatie, zodat de betrokkenheid van de rijksoverheid tijdelijk en indirect kan zijn. Voor de toepassing van artikel 12 Gemeentewet is op departementaal niveau een formatie van beperkte omvang aanwezig; de uitvoering ligt voor deze regeling bij de provincie.

Waarborgfonds

In de nieuwe bestuursfilosofie van het Rijk past optimaal de oprichting van een waarborgfonds, door en onder verantwoordelijkheid van de gezamenlijke instellingen en zonder enigerlei financiële of bestuurlijke binding met rijksoverheid.

De oprichting van een zelfstandig, gezamenlijk waarborgfonds van de instellingen bewerkstelligt dat deze in geval van onvoorziene problemen niet meer kunnen terugvallen op het Rijk. Hetzelfde geldt ten aanzien van het waarborgfonds. Het waarborgfonds functioneert als terugvalpositie voor de op grond van bekostigingsvoorwaarden in de wet deelnemende instellingen, indien deze in financiële moeilijkheden komen te verkeren.

Hoewel hierbij in het kader van dit heroverwegingsonderzoek in de eerste plaats is gedacht aan problemen als gevolg van misinvesteringen ligt het in de rede, gezien enerzijds de nieuwe afstandelijke bestuurlijke verhouding met de instellingen en anderzijds de bekostiging met één lump sum bijdrage ten behoeve van alle kosten van de instellingen, om het waarborgfonds ook een integrale functie ten aanzien van de totale exploitatie te geven. Met deze integrale benadering wordt volledig recht gedaan aan de zelfstandigheid van de instellingen en wordt impliciet het risico van mismanagement volledig afgedekt.

Aangezien het waarborgfonds als een in de wetgeving te verankeren bekostigingsvoorwaarde onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de instellingen zal moeten functioneren, dienen de (bestuurlijke, juridische en financiële) eisen waaraan het waarborgfonds moet voldoen te worden geanalyseerd en vastgesteld. Uitgangspunt hierbij is de zelfstandigheid zodat de betrokkenheid van de rijksoverheid zich beperkt tot een beoordeling van de oprichtingsacte met statuten en reglementen. Het gaat daarbij om het waarborgen van een doorlopend adequate en rechtvaardige voeding door de instellingen en rechtmatige en doelmatige besteding van de fondsen. Een jaarlijkse controle door een public accountant is ten deze een noodzakelijke maatregel.

Uit een analyse van eisen en mogelijkheden voor het waarborgfonds komen, naast de hoofdtaken het fondsbeheer en beoordelen van risico's, een aantal mogelijke andere bevoegdheden en activiteiten naar voren. In hoeverre deze worden opgepakt is in beginsel ter decisie van de organisatie die het fonds beheert, en dus van de gezamenlijke instellingen.

Als belangrijke voorbeelden worden genoemd:

- een marginale toetsing/advisering beleidsmatig en/of technisch en/of financieel teneinde de risico's te beheersen,
- het geven van (aanvullende) garantie op leningen aan de geldgevers,
- het optreden als centrale financier voor de instellingen, hetgeen een aanmerkelijke rentewinst mogelijk maakt,
- centraal afsluiten van verzekeringen tegen calamiteiten, schade, bouwfouten e.d. dan wel het terzake (gedeeltelijk) dragen van risico's.

Daarnaast kunnen afhankelijk van de behoefte taken op het gebied van huisvestingsmanagement, zoals

- het op verzoek leveren van deskundigheid bv. op technisch gebied,
- het bevorderen van instellingenoverschrijdende herschikkingsoperaties en instellingenoverschrijdend gebruik van huisvesting,
- het desgewenst voorzien in gezamenlijke huisvesting voor een aantal instellingen; het beheren daarvan ten behoeve van de instellingen, die zich dan op de primaire taken kunnen concentreren (Facilitair bedrijf).
- aansluiting bij een organisatie als b.v. het Garantie-instituut Woningbouw.

aan deze of een gelieerde organisatie worden opgedragen door de instellingen.

In verband met de sector-specifieke omstandigheden, zoals instellingengrootte, stand van zaken herstructurering en mogelijke termijnen verkoop van het economisch claimrecht, moet worden gedacht aan een waarborgfonds per sector; derhalve in eerste instantie aan één waarborgfonds voor HBO, één voor WO en (te zijner tijd) één voor MBO, afhankelijk van de keuze van het bekostigingssysteem.

Nader onderzocht moet worden of op termijn samenvoeging van de waarborgfondsen mogelijk en wenselijk is. Een groot fonds heeft als voordeel dat goedkoper en efficiënter kan worden geopereerd op de kapitaalmarkt terwijl een grotere spreiding van risico's en dus een hardere garantie naar de geldgevers mogelijk is.

Partiële lump sum

Partiële lump sum, waarbij de grote projecten vooraf door de centrale overheid worden goedgekeurd en bekostigd, dekt het risico voor het Rijk ten aanzien van investeringen grotendeels af; wel ontstaat het risico van afwenteling van extra projectkosten en de mogelijkheid van bespeling van de regels door de instellingen.

De bovenbeschreven maatregelen om de risico's van mismanagement af te dekken zijn in beginsel ook van toepassing in geval van partiële lump sum; er kan echter met eenvoudiger maatregelen worden volstaan dan in geval van totale lump sum. Hierbij valt te denken aan b.v. een artikel 12 Gemeentewet-constructie.

Indien zou worden overgegaan tot territoriale decentralisatie is een risico van mismanagement door een lagere overheid afgedekt in de desbetreffende wetgeving.

3.3 Totale jaarlijkse lump sum-bekostiging

Ten eerste worden de voor- en nadelen van opname van de huisvestingskosten in een totale jaarlijkse lump sum-bekostiging onderzocht. Deze systematiek is in het kader van de met HBO en WO afgesloten hoofdlijnenakkoorden al aan de orde. Het blijkt dat de voordelen op het microniveau liggen, terwijl macro zich een aantal nadelige effecten voordoet.

Micro-doelmatigheid

De micro-doelmatigheid kan worden vergroot bij een lump sum-bekostiging van de huisvesting. Er vindt dan namelijk op instellingsniveau een integrale afweging plaats tussen de inzet van middelen voor huisvesting en voor reguliere exploitatie (incl. personeel), aangezien de schotten tussen beide zijn verdwenen. Dit betekent dat de instellingen (budgettair) verantwoordelijk worden voor alle beslissingen inzake het bedrijfsmatig functioneren, en daarmee tevens risicodragers worden voor het onderdeel huisvesting. Dit is overigens een verantwoordelijkheid waar ze, b.v. in het HBO zelf op aandringen.

Voordeel van een dergelijke systematiek waar beslissen (incl. herinvesteren) en betalen in één hand liggen, is dat de afwenteling van kosten niet meer mogelijk is. Indien de instellingen, zoals in de huidige situatie, grotendeels verantwoordelijk zijn voor het onderhoud maar niet voor de investeringen, is er geen optimale prikkel aanwezig om het onderhoud op peil te houden. Op de langere termijn kunnen er dan, als gevolg van achterstallig onderhoud, forse vervangingsinvesteringen noodzakelijk blijken.

Een ander voordeel van beslissen en betalen in één hand ligt op het gebied van de zgn. doelmatigheidsprojecten. Dit zijn die projecten waarbij een (extra) investering nu leidt tot lagere kosten op de langere termijn, met name in de sfeer van de exploitatielasten. Er is dan sprake van een substitutie van exploitatiemiddelen in investeringsmiddelen.

Als actueel voorbeeld kunnen dienen de energiebesparingsprojecten, waardoor de energielasten dalen, en de extra investeringen in onderhoudsarme materialen en constructies, waardoor de onderhoudslasten dalen. Daarnaast kan het voor een instelling interessant zijn om een extra investering te plegen als daardoor de multifunctionele bruikbaarheid van een gebouw kan worden vergroot, of als daardoor een te ruim of een niet (geheel) passend gebouw kan worden afgestoten.

In de huidige situatie kan het voorkomen dat dergelijke projecten geen doorgang kunnen vinden, omdat er onder druk van de beperkte middelen op centraal niveau prioriteiten moeten worden gesteld. Bovendien komen de besparingen op de exploitatie ten goede aan de instelling, terwijl de (extra) investeringskosten op het centrale budget drukken.

In een lump sum-situatie is dit laatste niet meer het geval; zowel de kosten als de baten liggen bij de instelling.

Macro-doelmatigheid

Tegenover deze micro-doelmatigheid staat zoals gezegd de macro-doelmatigheid. Met andere woorden zelfs als op instellingsniveau de middelen consequent daar ingezet worden waar de marginale opbrengst het grootst is, dan is er nog geen garantie dat de totale middelen voor het voortgezet- en hoger onderwijs doelmatig worden ingezet. De belangrijkste voorwaarde waaraan voldaan moet worden is het op een evenwichtige wijze verdelen van de totale middelen over de instellingen. Dit stelt hoge eisen aan het bekostigingsmodel; de middelen moeten daar terecht komen waar de nood c.q. de opbrengst het hoogst is. Dit behoeft overigens niet automatisch te leiden tot een gedetailleerd bekostigingsmodel.

Een ander punt dat in dit kader aandacht behoeft, zijn de situaties waarin de overheid, ondanks het afstandelijk beleid, sturend wenst op te treden.

Gedacht kan worden aan de oprichting of forse uitbreiding van een instelling, aan gevallen waarin regionale herschikking noodzakelijk is, en aan de wens om te komen tot verdergaande schaalvergroting middels het tot stand brengen van fusies.

Dit betekent niet dat de huisvesting het sturingsinstrument is.

Het betekent wel dat, indien op beleidsmatige gronden gekozen wordt voor een dergelijke actie, er een doorvertaling plaats zal moeten vinden naar de huisvesting.

Veelal vergt dit echter forse investeringen, waarvoor (het "huisvestingsaandeel" in) de lump sum van de desbetreffende instellingen op korte termijn niet toereikend is.

Voorts heeft een totale lump sum consequenties voor de mogelijkheden van de beheersing van de rijksbegroting. Jaarlijkse totale lump sum-bekostiging draagt bij aan de beheersing van de uitgaven, aangezien deze voor het begrotingsjaar vooraf bekend zijn op basis van de voor de raming te hanteren criteria.

De sturingsmogelijkheden in de begroting zowel op de budgetten als qua investeringen verminderen door de invoering van lump sum, omdat de afzonderlijke goedkeuring en prioriteitstelling vervalt.

De mogelijkheid van afwenteling van risico's van (te) grote investeringen op de rijksbegroting is in geval van totale lump sum aanwezig. Hierop is uitvoerig ingegaan in § 3.2, waarin blijkt dat dit risico met maatregelen in de wet volledig kan worden weggenomen.

Een voordeel op langere termijn is dat invoering van totale lump sum de weg opent naar budgetbekostiging op basis van normatieve leerwegen en studentenaantallen. Met deze volledige verzelfstandiging worden belangrijke impulsen gegeven voor een nog effectiever opereren van de instellingen.

Verantwoordelijkheden

Met de beslissingsbevoegdheden wordt ook de volledige verantwoordelijkheid overgedragen aan de instellingen. Dit betreft niet uitsluitend de financiële verantwoordelijkheid, maar ook de volledige verantwoordelijkheid voor een goed beheer. De huisvestingstaak in geval van calamiteiten en herstel van schade e.d. die nu ook bij het Rijk ligt behoort ook tot die verantwoordelijkheid. Uiteraard kunnen de instellingen deze laatste verantwoordelijkheden afdekken door verzekeringen.

Technische voorwaarden

In het algemeen moet voor de technische uitwerking van de omzetting van een declaratiestelsel naar de totale jaarlijkse lump sum-benadering aan en aantal voorwaarden worden voldaan. Het gaat hierbij om:

- een adequate regeling van de overgangsproblematiek omdat wordt uitgegaan van qua huisvesting verschillende startsituaties. Een analyse is opgenomen in § 5.1;
- afdekken van de mogelijkheid van risico voor mismanagement van het Rijk. De ten deze mogelijke maatregelen zijn beschreven in § 3.2;
- verwerken in de systematiek voor de bepaling van het vergoedingsniveau van (extreme) groei- en krimpsituaties alsmede van huisvestingseisen als gevolg van onderwijskundige veranderingen. Tevens van belang hierbij is dat de sturingsmogelijkheid op herschikkingsoperaties wegvalt;
- omzetting van de bestaande systematiek in een jaarlijkse vergoeding met (tenminste) handhaving van het investeringsvolume.

Extreme krimp en groeisituaties

Is er daadwerkelijk sprake van een forse krimp- of groeisituatie dan kan het zijn dat een instelling op huisvestingsgebied een forse financiële ruimte creëert, respectievelijk met een onoverbrugbaar tekort wordt geconfronteerd. In het eerste geval is er sprake van overtollige ruimte die afsplitsbaar is en dus te gelde kan worden gemaakt, en eventueel van reserveringen die niet voor herinvesteringen benodigd zijn. In het tweede geval moet er juist op korte termijn ruimte bijkomen, terwijl daarvoor nog niet of nauwelijks is gereserveerd. De meest extreme voorbeelden hiervan zijn opheffen resp. stichten van een instelling.

Een "pure" lump sum-bekostiging zou betekenen dat de instellingen het zelf maar uit moeten zoeken. In extreme situaties zal dit niet lukken, aangezien instellingen met een overschot niet vrijwillig de kosten elders zullen compenseren. Derhalve moet er zelfs in een lump sum-situatie een beperkende regeling worden uitgevaardigd, inhoudende dat bij forse krimp de instellingen gedwongen worden (met behulp van financiële prikkels) om overtollige huisvesting af te stoten. De bij medegebruik (§ 3.7) beschreven omgekeerde kapitaalslastenvergoeding kan daarbij behulpzaam zijn. Voor de groei geldt het spiegelbeeld. Mocht er sprake zijn van naburige groei- en krimpinstellingen, dan zal het ook mogelijk moeten blijven om de overtollige gebouwen voor een symbolisch bedrag over te hevelen (herbestemming).

De bepalingen ten aanzien van algehele liquidatie blijven uiteraard ook van toepassing op de (opbrengsten van de) huisvesting.

Gedrag en verantwoording

Uitgangspunt is dat de instellingen verantwoord zullen omgaan met de hen toegewezen middelen en beslissingsvrijheden. Het niveau van de bekostiging valt globaal te bepalen, zo mogelijk met één of twee bekostigingsnormen, op basis van het overlegmodel. Strikte uitgangspunten zijn de eenvoud van de bekostiging en de budgettaire neutraliteit. Daarbij worden door de te nemen maatregelen ter voorkoming van mismanagement de financiële risico's voor de overheid weggenomen.

Tevens zal er, met name in de jaarrekening (balans, verlies- en winstrekening en toelichting), op heldere wijze verantwoording moeten worden afgelegd over de genomen investeringsbeslissingen en

de financiering daarvan. Nadere uitwerking dient plaats te vinden in de richtlijnen voor begroting en jaarrekening. De algemene controle kan worden opgedragen aan public accountants.

Medegebruik, bijdragen derden en inzet eigen middelen

Bij de beoordeling van de doelmatigheid van de jaarlijkse lump sum-bekostigingssystematiek voor huisvestingsplanning en middelenallocatie spelen o.a. de volgende vraagstukken een rol:

- a. Worden de mogelijkheden tot medegebruik voldoende benut?
- b. Worden daar waar mogelijk bijdragen van derden ingezet voor de huisvesting?
- c. Vindt er een goede afweging plaats tussen de middelen zoals die nu op centraal niveau beschikbaar gesteld worden voor huisvesting en de eigen middelen van de instellingen?

Het beeld van voor- en nadelen dat aangeeft hoe de lump sum-variant scoort op de genoemde aspecten kan als volgt worden samengevat:

Ad a. De mogelijkheden om medegebruik op centraal niveau af te dwingen verdwijnen in een lump sum-situatie met overdracht economisch claimrecht. Bij beperking van het claimrecht wordt een centrale aanpak al snel complex en bewerkelijk, en vereist bovendien een intensieve bemoeienis op instellingsniveau.

In een lump sum-situatie past, afhankelijk van de wijze van overdracht van het economisch claimrecht, een aanpak op basis van een omgekeerde kapitaalslastenvergoeding van de instellingen aan het Rijk voor meer dan normatief aanwezige capaciteit (deel van de WEX-regeling), zodat het initiatief voor gebruik door derden, gestimuleerd door het eigenbelang, bij de instellingen ligt.

Ad b. De prikkel om derde geldstroomactiviteiten zo mogelijk ten laste te brengen van het bekostigde onderwijsproces verdwijnt in een lump sum-situatie, aangezien vanaf dat moment alle infrastructuurkosten rechtstreeks ten laste komen van de instellingen.

Voorts ontstaat de mogelijkheid om in dit kader of in samenwerkingsverbanden nieuwe financiële bronnen aan te boren, waarbij kan worden gedacht aan b.v. bijdragen door het bedrijfsleven aan de onderwijs en/of onderzoeksprocessen (vergelijk advies cie Rauwenhoff). Op deze wijze wordt dan een bijdrage geleverd aan het wegnemen van de spanningen tussen middelen en investeringsbehoeften.

Ad c. Lump sum-bekostiging van de huisvestingsuitgaven kan de inzet van eigen middelen bevorderen, aangezien er op instellingsniveau een integrale afweging plaatsvindt tussen de inzet van middelen voor huisvesting en voor reguliere exploitatie (ontbreken van schotten). Die keuze ligt dan bij de instelling.

De essentie van het bovenstaande is, dat de lump sum-bekostiging op de genoemde punten voordelen heeft; in het algemeen zijn er voldoende prikkels voor in gebruikgeving aan derden, op basis van het eigen belang.

Er openen zich nieuwe wegen voor bijdragen van derden zowel in het kader van de 3e geldstroomactiviteiten als van het bedrijfsleven in het opleidingsproces. In hoeverre er ook daadwerkelijk sprake zal zijn van een verhoogde inzet van eigen middelen en bijdragen van derden, alsmede van een bevordering van het medegebruik, is vooral afhankelijk van de wil van de instellingen.

3.4 Partiële jaarlijkse lump sum-bekostiging

De voor- en nadelen van partiële jaarlijkse lump sum-bekostiging, waarbij de grote projecten afzonderlijk per project worden bekostigd, zijn in grote lijnen de inverse van die van de totale lump sum. De voordelen van de partiële lump sum liggen derhalve voornamelijk op macro-niveau, de nadelen op micro- (= instellings-) niveau. Het gaat hier om logisch uit de afstandelijker benadering van de centrale overheid volgende consequenties, immers afstandelijker impliceert minder betrokkenheid en dus minder sturing voor de betrokken departementen.

De voor- en nadelen worden volledigheidshalve als volgt samengevat; ter bekorting wordt voor gedetailleerdere beschouwingen verwezen naar de vorige paragraaf.

Voordelen:

- de mogelijkheid van centrale sturing op investeringen, (b.v. investeringsbeleid en lokatiebeleid regering) blijft behouden evenals
- de sturingsinstrumenten in het kader van en ten behoeve van de realisatie van het onderwijsbeleid (b.v. majeure herschikkingsoperaties);
- de bufferfunctie die een à fonds perdu-budget als manoeuvreerruimte heeft in het departementaal begrotingsbeheer, kan eveneens worden gehandhaafd ten behoeve van ad hoc sturing in geval van bezuinigingen;
- anders dan in geval van totale lump sum is lenen door de instellingen, behoudens in geval van doelmatigheidsinvesteringen, niet noodzakelijk, zodat het risico van mismanagement minimaal is.

Nadelen:

- er wordt niet een bedrijfseconomisch proces op instellingsniveau gerealiseerd, omdat de beslissingen niet in één hand komen. De exploitatie en kleinere investeringen worden beslist en betaald door de instelling, evenals op basis van leningen de doelmatigheidsinvesteringen; de grote projecten (vervanging, uitbreiding capaciteit) door het Rijk, zodat een breuklijn in de besluitvorming ontstaat. Dit leidt tot suboptimalisatie en maakt bespelen van de systematiek mogelijk;
- dientengevolge wordt de doelmatigheidsvergroting maar voor een gedeelte gerealiseerd;
- voorts past de partiële benadering van de autonomie niet of minder goed in de bestuursfilosofie gericht op verzelfstandiging;
- er blijft een budgettair risico binnen de begroting, beheersing van de begroting is minder goed mogelijk.

3.5 Decentralisatie

Het onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot territoriale decentralisatie sluit aan bij de beoogde reorganisatie van de rijksoverheid, waaruit een kleinere overheid moet resulteren.

Als alternatief voor lump sum-bekostiging (functionele decentralisatie) worden thans binnen het Ministerie van O&W de mogelijkheden van territoriale decentralisatie onderzocht voor de investeringen in de huisvesting voor de sectoren waar een volledige opname in de

jaarlijkse lump sum niet wordt gewenst. Dit onderzoek betreft de sectoren basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs, alsmede het onderwijs aansluitend op het basisonderwijs (LBO/AVO/VWO). Het richt zich vooral op de mogelijkheden van territoriale decentralisatie naar gemeenten (en/of WGR) al dan niet in combinatie met partiële materiële jaarlijkse lump sum.

De uitgangspunten voor deze decentralisatie kunnen als volgt worden geformuleerd:

- (gedeeltelijk) overdragen economisch claimrecht schoolgebouwen VO aan de gemeenten;
- overdracht van middelen naar het Gemeentefonds onder voorwaarde van handhaving van financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs;
- koppeling middelen en planning voorzieningen en investeringen op het gemeentelijk niveau;
- één gezamenlijke systematiek voor basis- en voortgezet onderwijs;
- aan de provincies zou een toezichthoudende rol kunnen worden toebedeeld, evenals een coördinerende rol ten aanzien van kleine gemeenten.

De voordelen van een decentrale aanpak ten opzichte van de huidige centrale sturing door het Rijk zijn:

- geen uitvoerende taken meer op dit terrein bij de rijksoverheid;
- gemeenten kunnen doelmatiger met het gebouwenbestand omgaan, omdat de afstand geringer is (optimaal gebruik van de gebouwen van de diverse sectoren);
- het departement hoeft evenals in de sector BO, geen grondrentekosten meer te vergoeden;
- gemeenten zijn gebaat bij goede verkoop leegstaande gebouwen; de winst kan op basis van wetgeving worden heringezet;
- lokaal beleid kan beter aansluiten bij specifieke lokale situaties.

Deze voordelen leveren een bijdrage aan de doelmatigheidsverbetering van de huisvestingsplanning en het beheer.

Hier tegenover staan de volgende nadelen:

- sturingsmogelijkheden voor de centrale overheid in het kader van haar onderwijsbeleid en investeringen- en lokatiebeleid worden aanzienlijk minder; overigens is dit een bewuste beleidskeuze;
- territoriale decentralisatie verdraagt zich slecht met filosofie van autonomievergroting besturen;
- het risico dat verspreiding van voorzieningen zich niet ontwikkelt in de door de centrale overheid gewenste richting. Voedingsgebieden van onderwijsinstellingen lopen niet parallel met de gemeentegrenzen.

Een afweging tussen deze voor- en nadelen alsmede een analyse van de belemmeringen voor decentralisatie in de grondwet (artikel 23) komen afzonderlijk aan de orde in het kader van het decentralisatietraject.

Ook budgettaire aspecten spelen een rol bij het overwegen van territoriale decentralisatie. Voor wat betreft de overdracht van het à fonds perdu-budget van LBO/AVO/VWO gelden mutatis mutandis dezelfde overwegingen als zijn beschreven met betrekking tot de rentekosten bij overgang naar leningen.

Aangezien het investeringsvolume voor LBO/AVO/VWO op een gelijk niveau moet worden gehandhaafd, dient een vergoeding voor de rentekosten te worden toegevoegd.

3.6 Relatie voorzieningenplanning en huisvesting

Logisch samenhangend met de decentralisatie van de bestedingsbeslissingen naar de instellingen en van autonomievergroting is dat ook de verantwoordelijkheid voor de verdeling van het aanbod van opleidingen wordt gedecentraliseerd. Instellingen dienen vrij te zijn opleidingen te starten. Instellingen zullen onderling op basis van door een centrale overheid gestelde globale kaders met betrekking tot het landelijke gewenste onderwijsaanbod afspraken moeten maken over de verdeling van het opleidingsaanbod.

Teneinde ondoelmatige bestedingen te voorkomen bijvoorbeeld wanneer een eenzijdig aanbod dreigt van bepaalde specifieke opleidingen waaraan maatschappelijk een beperkte behoefte is, dient de centrale overheid echter de mogelijkheid te hebben om bij te sturen.

In het MBO is de vrijheid van instellingen opleidingen te starten neergelegd in de SVM-wet. Op het goedgekeurde Plan van Spreiding en Situering zijn voor circa 140 instellingen de goedgekeurde sectoren en afdelingen vermeld. Binnen de kaders van deze afdelingen kan een instelling het opleidingsaanbod zelf bepalen. Voor het starten van een nieuwe afdeling of sector is echter in verband met het doelmatigheidsaspect de goedkeuring van de overheid, danwel van het Parlement (wetswijziging) nodig.

Voor het hoger onderwijs zal volgens de ingediende WHW een overeenkomstige procedure worden gevolgd.

Instellingen kunnen landelijke afspraken maken over de ontwikkeling van het onderwijsaanbod.

Zij zijn in beginsel echter vrij iedere opleiding te beginnen die ze willen. Nieuwe opleidingen moeten jaarlijks gemeld worden bij een centraal register. Mocht een opleiding naar de mening van de minister niet doelmatig zijn dan kan hij besluiten die opleiding niet te bekostigen.

Ervan uitgaande dat in de sector van het LBO/AVO/VWO geen lump sum-bekostiging mogelijk is, danwel dat een partiële materiële lump sum wordt ingevoerd, dient de planning van de voorzieningen in verband met de zorg voor het evenwichtig geheel van voorzieningen overeenkomstig de huidige procedure centraal te worden vastgesteld.

3.7 Samenwerking en sectoroverschrijdend medegebruik

In de onderzoeksopdracht (bijlage 2) is expliciet het onderzoek opgenomen naar mogelijke wegen om de samenwerking tussen de verschillende sectoren te vergroten, teneinde tot een doelmatiger gebruik van de beschikbare huisvesting te komen.

Hierbij is in de eerste plaats gedacht aan samenwerking tussen de instellingen van dezelfde sectoren of van andere onderwijssectoren door b.v. medegebruik over en weer of gezamenlijke huisvesting en als tweede aan mogelijke samenwerking met het bedrijfsleven of projectontwikkelaars. Voor wat betreft het aspect medegebruik zal hierbij naast de sectoren die onderwerp zijn van de heroverweging (VO en HO) ook het primair onderwijs worden betrokken. De benadering verschilt per sector met het systeem van de bekostiging; in

geval van jaarlijkse lump sum en overdracht economisch claimrecht vervalt de bestaande medegebruikssystematiek.

In de WBO, ISOVSO, WVO EN WHBO zijn regelingen opgenomen die de basis leggen voor het medegebruik van voor een instelling overtollige ruimte door instellingen die extra capaciteit benodigd hebben. Deze regelingen zijn per sector geïmplementeerd, waarbij voor het PO de zorg van doelmatig medegebruik is gelegd bij de gemeenten met een centrale toetsing in het kader van aanvragen tijdelijke huisvesting en voor het VO en HBO het initiatief ligt bij de bevoegde gezagsorganen met eveneens een centrale toetsing.

In het WO is in de WEX-regeling, waarmee de bekostigingsbasis "aanwezige huisvesting" wordt vervangen door "normatief benodigde huisvesting", de zgn. omgekeerde kapitaalslastenvergoeding opgenomen. Deze aanpak impliceert in beginsel dat de instellingen voor de capaciteit die extra aanwezig is boven hetgeen normatief benodigd is, een huurbedrag per m² verschuldigd zijn aan het Rijk. In beginsel kan de opbrengst van deze aanpak worden gebruikt voor de vergoeding van huur door instellingen die extra huisvesting behoeven. Een probleem is wel dat de volgens de thans geldende regeling te betalen omgekeerde kapitaalslastenvergoeding gedurende de overgangperiode van 10 jaar lager is dan de huurprijzen. Deze aanpak is in combinatie met jaarlijkse lump sum-bekostiging in beginsel goed toepasbaar voor de sectoren met grote instellingen die zelf het risico van leegstand kunnen dragen. Derhalve in het HO en het MBO.

Voor de sectoren waarin een jaarlijkse lump sum-bekostiging niet gewenst is - dit betreft de sectoren LBO/AVO/VWO, BO en SO - en voor de afstemming van een doelmatig gebruik in deze sectoren en de sectoren met volledige jaarlijkse lump sum is door de heroverwegingsgroep het aspect sectoroverschrijdend medegebruik nader onderzocht.

In de sectoren LBO/AVO/VWO, BO en SO zijn de scholen veel kleiner, zodat het risico van leegstand niet zonder meer bij de scholen gelegd kan worden, hetgeen invoering van een omgekeerde kapitaalslastenvergoeding onmogelijk maakt. Bedacht hierbij moet worden dat deze sectoren doeluitkeringen krijgen. De grootte van de huisvesting en het niet afsplitsbaar zijn van leegstaande gedeelten daarvan verhinderen een overdracht van het leegstandsrisico, dat ook niet met financiële maatregelen binnen een schoolbudget kan worden afgedekt.

Er zijn dan grosso modo drie mogelijke benaderingen, namelijk:

- decentralisatie van dit beheer van de bestaande huisvestingscapaciteit naar de gemeenten in het kader van een totale decentralisatie van taken en middelen;
- met een normatieve benadering per instelling of,
- centraal op basis van regelgeving.

De gemeenten zouden in het kader van een decentralisatie van taken de zorg kunnen krijgen voor de coördinatie van het (sectoroverschrijdend) gebruik van de bestaande huisvestingscapaciteit met een vergoeding van extra benodigde capaciteit per gemeente. Op deze wijze wordt voor de sectoren BO, SO en LBO/AVO/VWO, een doelmatig gebruik van de huisvesting bewerkstelligd.

Het tweede alternatief, een normatieve benadering van de extra benodigde capaciteit is het eenvoudigst. Deze aanpak impliceert evenwel dat het geven in medegebruik niet wordt bevorderd, zodat knelpunten niet kunnen worden opgelost binnen de bestaande huisvesting. De benadering per instelling leidt derhalve tot een suboptimalisatie zodat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om doelmatiger gebruik te realiseren.

Het derde alternatief waarbij de coördinerende functie voor het VO wordt gelegd bij het departement en voor BO en SO bij de gemeenten met het sectoroverschrijdend aspect eveneens op departementaal niveau sluit het nauwst aan bij de bestaande situatie. Het leidt evenwel tot een directe betrokkenheid voor de centrale overheid die niet past in het streven naar afstandelijk sturen.

De heroverwegingsgroep is van mening dat (in geval van jaarlijkse lump sum) indien niet tot overdracht van het economisch claimrecht aan de instellingen wordt overgegaan, de voorkeur moet worden gegeven aan een verrekening tussen instellingen en Rijk ten aanzien van de meer dan normatief benodigd, aanwezige huisvestingscapaciteit (omgekeerde kapitaalslastenvergoeding). Indien niet op jaarlijkse lump sum-bekostiging wordt overgegaan, verdient bovengenoemde oplossingsrichting met decentralisatie naar de gemeenten de voorkeur, aangezien deze zowel leidt tot de gewenste doelmatigheid als tot eenvoudige procedures en afstandelijke betrokkenheid van de centrale overheid met maximale zelfstandigheid in de regio.

3.8 Mogelijkheden voor Hoger Onderwijs

Hoewel uit de vorige paragrafen naar voren komt dat de vergroting van de doelmatigheid door invoering van een volledige jaarlijkse lump sum ook belangrijke nadelen en obstakels kent, mag worden geconstateerd dat in het Hoger Onderwijs, zowel het Wetenschappelijk als het Hoger Beroepsonderwijs aan de basisvoorwaarden (§ 3.1 a t/m c) wordt voldaan.

Immers met de toevoeging van de investeringskosten aan de lump sum zijn daarin alle kosten van de instellingen begrepen met voor de instellingen, ook bestedingsvrijheid over alle kostensoorten (personele, materiële en investeringskosten) heen.

Voorts zijn de instellingen in het HO zo groot dat enerzijds een volledig bedrijfseconomische aanpak van de onderwijs- en onderzoeksprocessen onder leiding van een ter zake deskundige en bestuurskrachtige directie mogelijk is, terwijl anderzijds de investeringskosten klein zijn ten opzichte van het totale jaarlijkse budget.

Voor wat betreft de twee laatstgenoemde aspecten dient wellicht een uitzondering te worden gemaakt voor hele kleine HBO-instellingen. In het kader van de uitwerking van de bekostigingssystematiek zal moeten worden bezien of voor deze kleine scholen een meer gerichte benadering gewenst is.

3.9 Mogelijkheden voor het Voortgezet Onderwijs

In deze paragraaf wordt eerst de vraag aan de orde gesteld in welke sectoren van het VO lump sum-bekostiging (totale of partiële), inclusief de huisvesting, mogelijk is.

Voorts wordt aangegeven hoe de filosofie van de lump sum-bekostiging zich verhoudt tot het wetsvoorstel herziening bekostiging.

De onderbrenging van de huisvestingslasten in een jaarlijkse lump sum dient te worden afgewogen op grond van de basisvoorwaarden.

MBO

Aan voorwaarde 3.1.a, de totale lump sum-bekostiging voor alle kostensoorten is naar verwachting op korte termijn voor het MBO. Hiervoor is wel noodzakelijk dat het wetsvoorstel Herziening bekostiging VO door het Parlement wordt aangenomen.

Aan voorwaarde 3.1.b wordt in het MBO in relatie tot de gemiddelde schoolgrootte en spreiding in het HBO gedeeltelijk voldaan. In de achterliggende periode heeft zich in het kader van de invoering van de SVM-wet een grote fusiegolf voorgedaan. In vergelijking met het HBO telt het MBO nog een betrekkelijk groot aantal kleine scholen. Hierbij moet worden aangetekend dat de financiële middelen van een MBO-instelling gezien de schaalgrootte geringer zijn dan in het HBO.

Binnen het MBO komen grote en multisectorale clusters met een breed onderwijsaanbod voor. Binnen deze multisectorale clusters zal de groei of krimp van een school gelijkmatiger verlopen. Door het brede onderwijsaanbod wordt de fluctuatie van het totaal aantal leerlingen gedempt. De belangstelling voor één bepaalde afdeling, schoolsoort of studierichting zal geen groot effect hebben op het leerlingenaantal van de totale school. Aan de voorwaarde 3.1.c wordt derhalve voldaan.

Tevens is de politieke wenselijkheid om de huisvestingskosten in de lump sum op te nemen voor het MBO reeds eerder aangegeven in het regeringsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Cie. Rauwenhoff.

LBO/AVO/VWO

In het onderwijs aansluitend op het basisonderwijs (LBO/AVO/VWO) blijft ook in de nabije toekomst (na invoering Formatiebudgetsysteem (FBS)) sprake van schotten tussen materiële en personele huisvestingskosten, zodat niet aan voorwaarde 3.1.a wordt voldaan.

De gemiddelde schoolgrootte in het LBO/AVO/VWO is enige malen kleiner dan in het MBO.

De mogelijkheden, dat financiële risico's worden gelopen zijn dus in het LBO/AVO/VWO ook groter dan in het MBO. Zie bijlage 4. In het LBO/AVO/VWO is nog slechts beperkt sprake van "brede" scholengemeenschappen, zodat fluctuaties in het leerlingaantal per afdeling doorwerken in het totaal leerlingaantal. Aan de voorwaarde 3.1.b en c is derhalve niet voldaan.

Zolang aan de drie in § 3.1 genoemde basisvoorwaarden niet wordt voldaan, is invoering van een volledige lump sum in de sector van het LBO/AVO/VWO niet mogelijk, c.q. gewenst.

Ook een partiële lump sum wordt niet gerealiseerd, omdat de budgetten voor personele en materiële kosten afzonderlijk als doelvergoeding worden toegekend.

Het alternatief voor de lump sum-bekostiging is de decentralisatie naar de gemeente/WGR, die in § 3.5 is geanalyseerd. Aan een zodanige decentralisatie zit een aantal belangrijke bestuurlijke implicaties vast, die aan de orde zijn in het kader van de grote efficiency-operatie.

Een alternatief voor de volledige decentralisatie is het invoeren van een partiële materiële jaarlijkse lump sum (kleine investeringen en huisvestingsgebonden exploitatie in één lump sum). Aan de hierboven geformuleerde voorwaarden kan - mede gelet op het verschil in schoolgrootte tussen de verschillende sectoren worden tegemoet gekomen door een partiële materiële lump sum bekostiging te introduceren. Hierbij worden projecten tot een nog te bepalen omvang uit de lump sum gefinancierd. De heroverwegingsgroep adviseert hiertoe de schotten tussen het genormeerde huisvestingsbudget en de genormeerde exploitatiekosten die in het Herzieningsvoorstel bekostiging VO zijn voorzien, weg te nemen.

Grotere projecten worden door de centrale overheid op declaratiebasis bekostigd. Afhankelijk van het grensbedrag blijft de bemoeienis van de centrale overheid beperkt tot een klein aantal grote projecten. Het grensbedrag dient te worden gerelateerd aan de grootte van de instelling en kan worden uitgedrukt als een bedrag per m² brutovloeroppervlak, per student of als een percentage van de cash flow van een instelling. Dit dient in het vervolgtraject te worden uitgewerkt.

Teneinde kostenafwenteling door de instellingen strategisch gedrag te voorkomen wordt een vaste voet ingebouwd ter grootte van het grensbedrag, welke in alle gevallen uit de lump sum moeten worden bekostigd.

4. Financieringswijzen

4.1 Financieringsmogelijkheden

4.1.1 Inleiding en doelstelling

De doelmatigheid van de planning en allocatie van middelen ten behoeve van de onderwijshuisvesting dient ondermeer bereikt te worden door een doelmatige financieringswijze. In het licht van de in de taakopdracht voorgeschreven budgettaire neutraliteit is dit een randvoorwaarde. Het onderwerp financiering heeft betrekking op de vraag waar ter beschikking gestelde gelden vandaan komen, en onder welke condities.

Dit betreft de relatie tussen onderwijsinstelling en geldgever; de overheid kan deze geldgever zijn, maar dit hoeft niet.

Doelmatigheid heeft in het geval van de onderwijshuisvesting betrekking op het voorzien in de huisvestingsbehoefte, op een goede beheersing van de rijksbegroting en op een goed beheer van 's Rijks middelen. De afweging van de bovengenoemde drie doelmatigheidsaspecten vindt plaats op drie niveaus, namelijk op het niveau van de rijksbegroting in algemene zin, op het niveau van de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en op het niveau van een individuele instelling voor voortgezet- of hoger onderwijs. Bij de afweging op dit laatste niveau dient ook betrokken te worden hoe een financieringsvorm past binnen een bekostigingssystematiek, die de verantwoordelijkheid voor de huisvesting volledig bij de instellingen laat.

Bij overgang van een bekostigingssystematiek op aanvraag- en declaratiebasis naar een systeem van lump sum-bekostiging rijst de vraag of de instellingen voldoende mogelijkheden zullen hebben om op verantwoorde wijze financiële middelen te verwerven voor de realisatie van hun projecten. Voorts moet worden bezien welke risico's er zijn verbonden aan deze aanpak, zowel voor de instellingen als voor het Rijk.

In de volgende paragraaf worden de financieringsmogelijkheden bij volledige en partiële toevoeging van huisvestingscomponenten aan de lump sum voor de instellingen van het VO en HO en/of in geval van decentralisatie geïnterpreteerd en geanalyseerd. Onder huisvestingscomponenten worden verstaan de bekostigde bedragen voor investeringen in gebouwen en terreinen, dan wel huur van gebouwen en terreinen.

4.1.2 Analyse en mogelijkheden

In het kader van de op doelmatigheid geënte keuze van besturings- en bekostigingssystematiek per sector zal de financiering van investeringen volgens een economisch verantwoorde aanpak mogelijk gemaakt moeten worden.

Naast de thans gehanteerde financieringswijzen:

- à fonds perdu en
- huren

komen in beginsel, m.n. indien de instellingen verantwoordelijk worden, de navolgende mogelijkheden in beeld:

- lenen door de instellingen (zonder rijksgarantie);
- reserveren door de instellingen van vergoedingen ten behoeve van eigen à fonds perdu-financiering;
- combinaties van deze twee mogelijkheden.

Er is voor dit heroverwegingsonderzoek een drietal financieringswijzen van direct belang die op bovengenoemde doelmatigheidsaspecten getoetst moeten worden.

a. **A fonds perdu.** Bij deze wijze van financieren wordt een bedrag ter beschikking gesteld dat de totale investering in de onderwijshuisvesting dekt en in een keer op de rijksbegroting wordt gezet. Zowel op macro-niveau (O&W) als op micro-niveau (instellingen) betekent deze financieringswijze dat het beschikbare bedrag volledig aangewend moet worden om huisvesting te realiseren. A fonds perdu gefinancierde bedragen passen volledig binnen het genormeerde kader van de rijksbegroting. Aangezien het bedrag in één keer op de begroting wordt geplaatst, kunnen de gevolgen in budgettaire zin helder worden verwerkt.

Er worden geen lasten direct of indirect naar de toekomst verschoven. De kosten worden bij deze financieringswijze zo laag mogelijk gehouden. Indien de kosten die de rijksoverheid (c.q. de minister van Financiën) moet maken om de bedragen te lenen in de beschouwing worden betrokken, dan valt dit "lenen op macro-niveau" voordeliger uit dan "lenen op micro niveau" (door de instellingen) omdat de door de overheid te betalen (voor staatsleningen geldende) rente lager is dan de rente die gevraagd wordt op de particuliere kapitaalmarkt.

Voor een afzonderlijke onderwijsinstelling valt a fonds perdu financiering weg in een bekostigingsmodel waarin zij volledig verantwoordelijk zijn voor de huisvesting. Het financieren door een instelling zelf "a fonds perdu", in feite het financieren door middel van sparen, is op grond van bovengenoemde motieven doelmatig.

Met a fonds perdu financiering wordt bij een gelijkblijvend budget een groter investeringsvolume gerealiseerd dan bij lenen en leasen.

Deze financieringswijze doet ook het meest recht aan een doelmatige beheersing van de rijksbegroting. Derhalve verdient het voor de centrale overheid en de instellingen de voorkeur zoveel mogelijk van a fonds perdu financiering uit te gaan.

b. **Lenen.** Bij het financieren van onderwijshuisvesting uit leningen worden de benodigde middelen door de onderwijsinstelling op de kapitaalmarkt verworven. De investeringen worden afgeschreven over een lange termijn (doorgaans 30 à 40 jaar), in de vorm van annuïteiten. De kapitaalsverstrekkingen ontvangen derhalve een rente-vergoeding. Een lening kan met of zonder overheidsgarantie gegeven worden. De mogelijkheid van hypotheek dient te worden onderzocht.

Indien voor het voorzien in de onderwijshuisvesting geleend wordt, zal het investeringsvolume op termijn, gegeven de huidige rentevoet en gehanteerde afschrijvingstermijnen, met ca. 60% dalen bij een gelijkblijvend budget. Er moeten immers naast de investeringen ook financieringslasten, de rentevergoeding, worden betaald. Gegeven een budget, is dit niet de meest optima-

le wijze om een zo groot mogelijk huisvestingsvolume te realiseren. Bij het afsluiten van een lening voor een investering vindt een verschuiving van de lasten naar de toekomst plaats. De gewenste investering vindt immers direct plaats, terwijl de betaling nog jaren daarna geschiedt. Voor een afzonderlijke onderwijsinstelling brengt de mogelijkheid om huisvestingsuitgaven door middel van lenen te financieren wel flexibiliteit met zich mee door op het gewenste moment de gewenste uitgaven te kunnen doen.

Deze flexibiliteit is met name van belang om doelmatigheidsprojecten te kunnen financieren op het meest daartoe gunstige moment.

Instellingen die gehuisvest zijn in gebouwen met hoge exploitatielasten en in gehuurde gebouwen zullen vaak gereede aanleiding hebben om doelmatigheidsinvesteringen door middel van leningen die zich zelf terug verdienen binnen een afzienbare periode van b.v. 10 jaar te financieren. Dit is budgettair neutrale of profijtelijke financiering die belangrijk is uit een oogpunt van micro-doelmatigheid.

Voor individuele onderwijsinstellingen levert een eventueel verbod of een regulering van het lenen, gegeven een totaal lump sum-bekostigingsmodel, onoverkomelijke beperkingen op. Een zodanig gereguleerde benadering past niet in een autonoom functioneren van de instellingen, die volledig verantwoordelijk worden voor hun onderwijsbedrijf. Aangezien kapitaalmarktleningen voor 10 tot 30 jaar een beslag op de middelen van een instelling leggen in de vorm van rente en aflossing en het in geval van huisvestingsprojecten om grote bedragen (t.o.v. de jaarlijkse lump sum bijdrage per jaar) gaat, is het noodzakelijk waarborgen tegen de gevolgen van verkeerde financierings- c.q. investeringsbeslissingen in te bouwen (zie § 3.2 Waarborgfonds).

- c. Lease en huren Bij lease verplicht de lessor zich om, zonder afstand te doen van de juridische eigendom, het genot van een zelfstandig object aan de lessee af te staan, waarvoor de lessee zich verplicht tot het verstrekken van een adequate vergoeding en koopoptie.

Bij lease geldt analoog aan financiering door middel van leningen dat bij een gelijk budget niet alleen de huisvesting bekostigd moet worden, maar ook een rente- en winstcomponent. Ook hier wordt "ingeteerd" op het huisvestingsvolume. Eveneens worden hiermee lasten naar de toekomst verschoven. De meeste lease-constructies kenmerken zich door het feit dat de "aflossing" op de aangegane verplichting in de loop der jaren fors stijgt. Nog meer dan bij lenen, kan het op korte termijn ontwijken van budgettaire krapte op langere termijn worden afgestraft. Indien lease door de overheid wordt gebruikt, wordt hiermee de begrotingssystematiek doorkruist. Voor onderwijsinstellingen kan lease aantrekkelijk zijn vanwege de flexibiliteit. Lease geeft deze flexibiliteit vaak echter met name op korte termijn. Behalve financiële voorwaarden, bevatten leasecontracten b.v. ten aanzien van de looptijd ook andere bepalingen die op den duur de flexibiliteit van een instelling danig kunnen beperken. Daarenboven moet men zich realiseren dat de omstandigheden die het leasen aantrekkelijk maken voor het bedrijfsleven in veel mindere mate of in het geheel niet op gaan voor non-

profit-instellingen; de fiscale aftrekmogelijkheden bestaan bijvoorbeeld niet.

Speculeren op waardeinstijgingen van panden is vanwege de relatieve incurantie van onderwijsgebouwen riskant, en dus ondoelmatig.

Voor huisvestingsbehoeften waarvan met zeer grote zekerheid is vast te stellen dat ze van tijdelijke aard zullen zijn, is het doelmatig om te huren. Ook is huur verantwoord indien er op een bepaalde locatie geen andere huisvestingsmogelijkheden zijn.

Keuze permanente of tijdelijke huisvesting

Permanente huisvesting kan worden beschouwd als een duurzaam produktiemiddel, dat wordt ingezet om een produkt (i.c. een student met kwalificatie) voort te brengen. In productieprocessen wordt gestreefd naar zo volledig mogelijke bezetting van het productieapparaat. Volledige bezetting is in de meeste gevallen niet haalbaar en voor kostencalculaties wordt dan ook veelal gerekend met een lagere bezettingsgraad. Doelstelling van de bekostiging is dat het huisvestingsbestand op elk moment optimaal aansluit op de behoefte, met andere woorden dat elke ruimte op de juiste plaats is gesitueerd. In werkelijkheid is dat niet het geval. Oorzaken hiervan zijn onder meer de volgende:

- met de voorbereiding en de bouw van de huisvesting is enige jaren gemoeid;
- de budgettaire mogelijkheden;
- de inflexibiliteit van het gebouwenbestand t.o.v. de migratie van leerlingen en de wijzigende vraag naar soort onderwijs.

Huren is in het HBO en het VO een vorm van huisvesten waarmee een zekere mate van flexibiliteit in het ruimtebestand wordt verkregen. Tijdelijke pieken in de huisvestingsbehoefte kunnen op deze wijze worden opgevangen.

Bovendien zal de voorgenomen vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen hoge eisen stellen aan de gebruiksmogelijkheden van de aanwezige huisvesting. Uitgangspunt zou b.v. kunnen zijn om uiteindelijk b.v. 25% van het ruimtebestand in huur te hebben. In het WO wordt huur minder toegepast daar het vaak om specifieke, zeldzame (onderzoeks)activiteiten gaat.

Huren, dat zoals hierboven aangegeven als voordeel heeft dat snelle besluitvorming mogelijk is, zowel indien extra capaciteit benodigd is als in geval van de werkelijkheid van afstoot van huisvesting, is in beginsel duurder dan anderszins gefinancierde huisvesting maar wordt in voorkomende gevallen aantrekkelijk door de flexibiliteit.

In de bovengenoemde omstandigheden kan huren behalve met het oog op de flexibiliteit ook op bedrijfseconomische gronden de voorkeur hebben boven investeren, m.n. indien het investeren moet plaatsvinden op niet aantrekkelijke lokaties met weinig mogelijkheden tot terugverdienen van de investering in geval van afstoot.

De extra kosten van huur worden vaak (gedeeltelijk) gecompenseerd doordat de eisen voor tijdelijke huisvesting lager zijn: minder m² oppervlakte per student/leerling en lagere bruto/netto-verhoudingen. Mede als gevolg van het aanwezige aanbod is huur om deze reden beperkt tot huisvesting van theorielessen/colleges en van specifieke algemene gebouwen als b.v. sporthallen.

Bij tijdelijke huisvestingsbehoeften kan het voor de instelling doelmatig zijn om gebruik te maken van huur met koopoptie. Dit is het geval indien er sprake is van tijdelijke behoeften die waarschijnlijk in een later stadium zullen worden onderkend als permanent. Het is voor de instelling dan profijtelijk om gebruik te maken van de koopopties. Dit spaart afschrijvings-, verhuis- en inrichtingskosten en vergroot de onderhandelingsmarge van de instellingen in een later stadium, waarin moet worden besloten over koop of continuering van huur.

De instellingen moeten ook hierin een keuze maken op bedrijfseconomische gronden.

Schaalgrootte en financieringsbehoeften

Overwogen moet worden dat de grotere instellingen meestal beschikken over meerdere gebouwen van diverse bouwjaren. In het WO ca. 100, het HBO en MBO ca. 10-15 gemiddeld per instelling. Het zal bij grotere instellingen zelden voorkomen dat men het totale gebouwenbestand zal moeten renoveren of vervangen. Meestal kan vernieuwing gefaseerd plaatsvinden.

Dit betekent dat de grotere instellingen afhankelijk van hun eigen prioriteitstelling delen van hun gebouwenbestand kunnen vernieuwen en hierbij tijdelijk kunnen interen op reserves voor andere delen van het gebouwenbestand.

Bij kleinere instellingen is de kans groter dat het totale gebouwenbestand moet worden gerealloceerd, verkocht dan wel vervangen door nieuwbouw.

De financiering van de investeringen van deze omvang binnen een totale lump sum zou problemen kunnen opleveren.

4.2 Financieringsaspecten samenwerking /sectoroverschrijdend medegebruik

In geval van samenwerking op huisvestingsgebied tussen onderwijsinstellingen zal een gezamenlijke financiering moeten plaatsvinden, waarbij in overleg de meest doelmatige aanpak kan worden bepaald.

Indien wordt samengewerkt op een specifiek vakgebied met het bedrijfsleven (bijv. specifiek vakonderwijs) zal in het algemeen de financiering door het bedrijfsleven plaatsvinden. De beschikbaarstelling van de faciliteiten (huisvesting plus inventaris/machines) vindt dan plaats tegen betaling van een bedrag per jaar.

In het kader van steun/sponsoring door het bedrijf kan deze betaling met het oog op meervoudig gebruik worden beperkt tot bijv. de (extra) exploitatie.

Samenwerking op huisvestingsgebied met een projectontwikkelaar in een gezamenlijk (groot) project kan zowel in de vorm van financieren als op basis van huur of lease door de onderwijsinstelling, afhankelijk van de mogelijkheden en de lange termijn behoeften.

Medegebruik als zodanig gebeurt zonder financieringskosten, aangezien deze reeds door de overheid zijn of worden bekostigd. De medegebruiker betaalt de exploitatiekosten van de huisvesting.

5. Overgangsproblematiek en invoeringstrajekten

5.1 Overgangsproblematiek

Kernpunt is de vraag op welke wijze de verschillen in uitgangspositie tussen de instellingen weggenomen kunnen worden. Uitgangspunt hierbij is dat het economisch claimrecht wordt overgedragen aan de instellingen of beperkt tot een werkbaar niveau.

In de toekomst zal dan immers elke instelling met eenzelfde bedrag per student/onderzoekseenheid en/of soort onderwijs, dan wel een daarvan afgeleid bedrag per m², uit kunnen komen. Of een instelling in werkelijkheid meer of minder uitgeeft, o.a. door relatief veel/weinig m² aan te houden, tegen een hoge/lage prijs, doet niet ter zake. Voorwaarde is echter wel dat, voorafgaande aan deze eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, alle instellingen in een gelijke uitgangspositie worden gebracht.

In hoofdlijnen heeft de heroverwegingsgroep de navolgende mogelijke denkrichtingen onderscheiden:

1. De instellingen kopen het economisch claimrecht op de huisvesting, waarbij instellingen met een relatief nieuw gebouwenbestand veel betalen en instellingen met een oud bestand, of met gehuurde/geleaste gebouwen, weinig tot niets betalen. De waardebepaling kan worden gerelateerd aan een boekwaarde (afgeschreven vervangingswaarde).
2. Het claimrecht op het totale gebouwenbestand met terreinen wordt "om niet" overgedragen.
3. De huisvesting wordt overgedragen aan een facilitair bedrijf in de vorm van een daartoe door de instellingen opgerichte stichting. De instellingen huren hun huisvesting tegen de van het Rijk ontvangen vergoeding van de stichting. Deze beschikt over de benodigde deskundigheid en expertise op het gebied van huisvesting en gebruikbeheer.

Ad 1. Indien wordt gekozen voor de eerste mogelijkheid - verkoop aan de instellingen - is een gelijke uitgangssituatie van de instellingen gerealiseerd. De instellingen met nieuwe huisvesting betalen een hoog bedrag en zijn dus ook het overgrote deel van de in de lump sum begrepen vergoeding voor kapitaalskosten kwijt aan de kosten daarvan; er resteert weinig voor nieuwe investeringen. De instellingen met oude huisvesting krijgen een hoog bedrag beschikbaar voor nieuwe investeringen. In een afzonderlijke paragraaf wordt ingegaan op de baten-lasten verhouding van deze benadering.

Ad 2. De tweede mogelijkheid - overdracht om niet - in combinatie met een vergoeding per student/soort onderwijs impliceert een verrekensystematiek tussen "rijke" instellingen (met nieuwe huisvesting) en "arme" (met oude en/of slechte huisvesting). Op deze wijze kunnen de verschillen worden weggewerkt terwijl aanvullend een gericht investeringsbeleid mogelijk is.

Hiertoe zijn eenmalige kapitaaluitkeringen van instellingen met een waardevol bestand aan instellingen met een bestand van geringe waarde noodzakelijk.

Ook is het mogelijk gedurende een overgangperiode via een verschil in bekostigingsniveau op basis van huisvestingseigenschappen het

verschil in uitgangspunten van de huisvesting te compenseren. Na deze periode kan worden overgegaan op een vergoeding per b.v. student.

Het overgangstraject strekt zich uit over een gelimiteerde periode die zo kort mogelijk dient te zijn. Gedacht wordt aan maximaal 5 jaar omdat een langere periode niet spoort met gewenste afstandelijke sturing door de overheid.

- Ad 3. De derde mogelijkheid gaat uit van de aanpak volgens 1 of 2 maar legt het beheer bij een deskundige stichting, die ook de financiële berekeningen voor het overgangstraject verzorgt. Deze mogelijk is m.n. van belang voor het WO.

De mogelijkheden 1, 2, en 3 hebben gemeen dat op enigerlei wijze het gebouwenbestand per instelling naar waarde moet worden geschat. Daarbij kan, ook in geval van de verkoopconstructie, volstaan worden met eenvoudige rekenregels ter bepaling van de huidige waarde bij going concern.

De actuele waarde op de verkoopmarkt is dus niet de bepalende factor voor de verkoop, maar veeleer een randvoorwaarde om de financiering rond te krijgen. En zelfs dat is niet noodzakelijk indien financiers bereid zijn om de reguliere, op de wet gebaseerde inkomstenstroom van de instellingen als voldoende onderpand te beschouwen.

Als compensatie voor de incidentele opbrengst uit de overdracht/verkoop van onroerend goed zal het Rijk een structurele rentevergoeding beschikbaar moeten stellen voor lenen. Indien de opbrengst bij O&W blijft ten laste van de onderwijsbegroting; indien de opbrengst naar de algemene middelen gaat ten laste van de rijksbegroting in samenhang met de rentebesparing op de staats-schuld.

Decentralisatie (§ 3.5)

De overgangsproblematiek in geval van decentralisatie van de huisvesting blijft hier buiten beschouwing omdat deze decentralisatie reeds in een afzonderlijk traject wordt geanalyseerd.

Samenwerking en medegebruik (§ 3.7)

De decentralisatie van het beheer van de bestaande huisvestingscapaciteit gericht op tijdelijke huisvesting en medegebruik in combinatie met partiële lump sum bekostiging is aanmerkelijk minder ingrijpend; de overgangsproblematiek kan dan ook eenvoudig in het kader van de uitwerking worden gezien.

5.2 Noodzakelijke wijzigingen regelgeving

De onderbrenging van de huisvestingsmiddelen in de lump sum, zoals hiervoor omschreven, vergt uiteraard ook de nodige aanpassingen in de regelgeving.

Achtereenvolgens worden onderscheiden:

1. aanpassing van de wettelijke kaders (WWO, WHBO resp. WHW alsmede WVO);
2. uitwerking van de bekostiging;
3. bepalingen inzake verantwoording.

Hoger onderwijs

In behandeling bij het parlement is thans de ontwerp-WHW. Deze treedt bij invoering volgens de planning per 1 augustus 1992 in de plaats van WWO/WHBO. De invoering van de WHW voor wat betreft de

bekostiging zal niet vòòr 1 januari 1993 kunnen plaatsvinden. Het moet evenwel technisch mogelijk geacht worden de maatregelen ten behoeve van de verkoop van het economisch claimrecht vooruitlopend op het bekostigingssysteem door te voeren per uiterlijk 1 november 1992. In de WHW dienen in dit verband de invoering van één lump sum bijdrage, de verkoop van het economisch claimrecht en de stichting van het waarborgfonds te worden opgenomen. In verband met de stand van zaken van de behandeling in de Tweede Kamer zal dit naar het zich laat aanzien moeten plaatsvinden bij wetwijziging van de WHW. Hiervoor is een advies van de Raad van State benodigd. De procedure via de WHW is eenvoudiger dan via wijziging van WWO/WHBO omdat geringere aanpassing benodigd is; de datum van inwerkingtreding kan evenwel enigszins een knelpunt worden.

Een alternatief voor de wijziging van de WHW is zonodig aanpassing van de WWO en de WHBO.

In zowel de WWO als de WHBO staan bepalingen inzake het economisch claimrecht (156 WHBO) c.q. voorkeursrecht (191 WWO), vervreemding en bezwaring met zakelijk recht (148 WHBO; 190 WWO). Voor het MBO gelden daarenboven alsmede allerlei aanvullende bepalingen inzake medegebruik, verhuur, onderhoud, etc. (titel IV WHBO). Daarnaast zijn zowel in de WWO als de WHBO bepalingen opgenomen inzake de specifieke verstrekking van investeringen buiten de rijksbijdrage om (137, 139 WHBO; 179 WWO).

Dit betekent dat er een forse aanpassing van WWO en WHBO zou moeten plaatsvinden alvorens de juiste wettelijke basis is verkregen en de bekostigingsvoorwaarden zijn verankerd.

Op basis van aanpassing van de wettelijke kaders kunnen de lagere regelingen, AMvB's, ministeriële regelingen, e.d. worden aangepast. Het betreft hier vooral de doorvertaling naar de bekostiging; ook hiervoor geldt dat de WHW een adequatere - maar gelet op de omstandigheid dat de WHW-bekostiging in een AMVB moet worden neergelegd niet een snellere - aanpak mogelijk maakt. Wijziging van WHBO en WWO impliceert dat er voor het HBO een wijziging zal moeten plaatsvinden van:

- de regeling berekeningsgrondslag rijksbijdrage;
- de uitvoeringsregels wijze van bekostiging, etc;
- de richtlijnen voor begroting en jaarrekening;
- de circulaires 1986 en 1987 met betrekking tot investeringen gebouwen etc.

Uiteraard kan de voorbereiding van dergelijke aanpassingen grotendeels synchroon lopen met de wijziging van de WHW resp. de WWO en de WHBO, dit neemt niet weg dat ze pas in werking kunnen treden nadat de wet is gewijzigd.

Voortgezet onderwijs

Voor wat betreft het VO (MBO resp. LBO/AVO/VWO) zal wijziging moeten plaatsvinden van de WVO zoals deze zal gelden na inwerkingtreding van de herziening bekostiging VO per waarschijnlijk voor het MBO 1 januari 1992 en voor het LBO/AVO/VWO 1 augustus 1992 in het algemeen en 1 januari 1993 voor de bekostiging. Afstemming van de procedures dient afhankelijk van de besluitvorming plaats te vinden teneinde twee wijzigingen kort na elkaar te voorkomen.

De wijzigingen ten behoeve van de invoering van de jaarlijkse lump sum in het MBO dienen zich te richten op:

- wegnemen van de schotten tussen huisvestingskosten enerzijds en personele- en exploitatiekosten anderzijds. Consequentie is dat

de huisvestingskosten onder de overschrijdingsregeling gebracht worden.

- zoals beschreven voor de WHBO aanpassing van het economisch claimrecht, afdichting van financiële risico's voor het Rijk en een evaluatie- en controlesystematiek.

Het invoegen van investeringen in de lump sum bekostiging zal er dan ook toe leiden dat in de WVO de bekostiging van het MBO geheel op nieuw geregeld moet worden. Aanpassing is met name noodzakelijk van de ook voor het HO genoemde onderdelen.

Daarnaast zal bezien moeten worden welke sturings- en controle-instrumenten (denk aan sturing op de infrastructuur) nodig zijn; ook zal moeten worden voorzien in een overgangsregeling. Ook deze aspecten dienen in de wetgeving te worden opgenomen.

Voor het AVO/LBO/VWO kan gedacht worden aan onderbrengen van de huisvestingskosten in een partiële materiële lump sum, eveneens met overschrijdingsregeling. De grote projecten blijven in deze sector per project vergoed.

Ook een decentralisatie dient in de wet te worden verankerd b.v. op analoge wijze als in de WBO.

Voor een gedecentraliseerd beheer van de bestaande huisvestingscapaciteit gericht op tijdelijke huisvesting en medegebruik is een met de WBO-analoge benadering, maar dan sectoroverschrijdend, eveneens mogelijk.

5.3 Invoeringstraject

De termijn, benodigd voor een wijziging in de wetgeving is sterk afhankelijk van de interne prioriteit die hieraan binnen het departement wordt gegeven en de voorrang die extern voor de advisering en Kamerbehandeling wordt bewerkstelligd. Hoewel voorbeelden van kortere wetgevingsprojecten aanwezig zijn, dient met uitloop resp. een ruimere planning te worden gerekend. De navolgende behandelingsduur kan voor normale omstandigheden als uitgangspunt worden aangehouden:

- Voorbereiden en opstellen wetsvoorstel (incl. extern vooroverleg)	4 maanden
- Advisering en verwerken adviezen en voorleggen MR	2 maanden
- Advies Raad van State	2 maanden
- Behandeling parlement (evt. + zomerreces)	<u>9,5 à 12,5 mnd</u>
Totaal	17,5 à 20,5 mnd

Aangezien rekening moet worden gehouden met een (ingrijpende) stelselwijziging met veel extra vooroverleg (bijv. met Financiën of VNG) of met politiek moeilijke besluitvorming bestaat het risico dat de als normaal aangegeven termijnen worden overschreden. Noodzakelijk is een gerichte aanpak inhakend op de lopende wetswijzigingen, medewerking van alle betrokkenen en interne prioriteitsstelling.

Een en ander leidt tot de navolgende invoeringstrajekten, die gedeeltelijk parallel worden doorlopen.

Heroverweging

Afronden concept-rapport
door werkgroep

eind mei 1991

Besluitvorming MR

half juni 1991

Decentralisatie

zie wetswijzigingen en aanpassing regelgeving

Wetswijzigingen (incl. overgangsrecht)

- Start juni 1991
- opstellen concept wetswijziging incl. verzending voor advies aug. 1991
- verwerken adviezen t/m advies RvS en indiening Tweede Kamer december 1991
- inwerkingtreding december 1992/
maart 1993

Hoger onderwijs

Aanpassing vòòr 1 november 1992 is met het oog op de incidentele begrotingsproblematiek 1991 en 1992 noodzakelijk. De inwerkingtreding van de WHW is voor wat betreft de bekostiging gepland voor 1 januari 1993. Een van kracht worden van de voor verkoop van het economisch claimrecht relevante bepalingen kan daarop vooruitlopend per 1 november 1992 worden gerealiseerd.

Voortgezet onderwijs

Aangezien inwerkingtreding van de bekostigingswetswijzigingen bij voorkeur per begin van een boek-/kalenderjaar dient te worden vastgesteld, zou voor de WVO op basis van een normale spoedprocedure het beste kunnen worden gestreefd naar de ingangsdatum van 1 januari 1993, hetgeen overigens nadere afstemming met het wetsvoorstel herziening bekostiging VO, noodzakelijk maakt.

Voor wat betreft het voorstel voor de WVO zal advies moeten worden gevraagd aan de artikel 3 organisaties, de Onderwijsraad, de Raad voor de Gemeentefinanciën (en andere raden) en aan de Raad van State. Rekening moet worden gehouden met het feit dat eerst nog de resultaten van de Heroverweging Kamerbreed moeten worden besproken en dat dit naar verwachting niet voor het zomerreces 1991 mogelijk zal blijken. Op voorhand wordt ook een parallel met de wetsvoorstellen ROGO en Herziening bekostiging VO getrokken, aangezien in het onderhavige voorstel aspecten van beide wetsvoorstellen terugkeren. De behandeltermijn van die voorstellen bedraagt nu al zo'n vier à vijf jaar hetgeen is terug te voeren op het bekostigingsniveau en de zeggenschap over de huisvesting. Als aandachtspunten zijn te beschouwen:

- a. de gelijke behandeling van de scholen (overschrijdingsregeling);
- b. de gelijke uitgangspositie bij invoering van de nieuwe regeling;
- c. de omvang en grondslag van de vergoeding, mede in relatie tot de omvang van de instellingen en gelet op de thans al naar voren gebrachte commentaren over huisvesting en inventaris;

Op basis van bovenstaande punten is het niet ondenkbaar dat behandeling van het wetsvoorstel niet echt soepel zal verlopen, zodat met een extra uitloop terdege rekening zal moeten worden gehouden.

Aanpassing aanvullende regelgeving

De aanpassing van de plannings-, bekostigings- en vergoedingsregels in de desbetreffende AMvB's en regelingen moet parallel plaatsvinden; formele afronding is eerst mogelijk nadat de wetgeving is aangepast. De feitelijke uitwerking van de bekostigings- en financieringsregelingen op basis van voornoemde ingediende wetswijzigingen moet nog plaatsvinden. Hetzelfde geldt ten aanzien van de procedures en voor de implementatie in het overgangstraject.

De toevoeging aan de lump sum

Los van de hoogte van het beschikbare budget moet worden bepaald op welke wijze het huisvestingsbudget voor de structurele situatie normatief wordt toegevoegd aan de rijksbijdrage, c.q. jaarlijkse lump sum-vergoeding. Dit staat los van de volledige bestedingsvrijheid van de instellingen en betreft de onderbouwing van het bekostigingsniveau.

Kernpunt daarbij vormt de vraag of het noodzakelijk is om voor de investeringsmiddelen een andere toedelingsgrond te bepalen dan voor de reguliere exploitatiemiddelen ten behoeve van onderwijs en onderzoek wordt gebracht. Deze noodzaak bestaat alleen als de toedeling via het "reguliere" bekostigingsmodel tot substantieel afwijkende uitkomsten zou leiden.

Om een tweetal redenen hoeft dit niet het geval te zijn, mits uitgegaan kan worden van een gelijke uitgangspositie voor alle instellingen en er niet of nauwelijks uitzonderingssituaties worden gecreëerd.

Ten eerste hangen de investeringsuitgaven net als de exploitatieuitgaven in belangrijke mate af van de omvang van de activiteiten op instellingsniveau (studentenbestand en onderzoekscapaciteit); wat dat betreft is er geen principiële onderscheid.

Ten tweede is het normatieve investeringskostenbudget klein ten opzichte van het exploitatiebudget (5 à 10%): Met andere woorden een afwijking van 10% in het investeringsbudget betekent een totale afwijking op instellingsniveau van minder dan 1%. De budgetten kunnen immers bij elkaar opgeteld worden aangezien ze deel uitmaken van dezelfde lump sum, ten aanzien waarvan de instelling bestedingsvrijheid bezit.

Derhalve ligt het voor de hand om de huisvestingsmiddelen op te nemen in het nieuwe bekostigingsmodel dat momenteel in ontwikkeling is.

De vraag of er een prijsonderscheid tussen MBO, HBO en WO, of tussen verschillende onderwijs-/onderzoekssectoren, noodzakelijk is, zal nog bezien worden mede in het licht van de totale bekostiging. Daarbij is binnen het Ministerie van O&W ook onderwerp van studie of niet moet worden overgaan op een vorm van output-bekostiging, die een betere koppeling tussen prestatie en vergoeding mogelijk maakt. Tevens kunnen dan de eventuele reallocatieve consequenties, van zowel het nieuwe bekostigingsmodel als de onderbrenging van de huisvestingsmiddelen in de lump sum, voor het totaal worden bezien.

Voorwaarden

De voorwaarden waaronder invoering van een jaarlijkse lump sum-bekostiging mogelijk is, zijn geschetst in § 3.1. evenals trouwens de voordelen. In het kader van de uitwerking dient behalve aan de overgangsbepalingen inhoud te worden gegeven aan deze voorwaarden. Gezien het karakter van dit rapport op hoofdlijnen blijft deze uitwerking hier achterwege.

Doelmatigheid van de planning en allocatie van middelen ten behoeve van de huisvesting in het voortgezet onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

De huidige situatie kenmerkt zich door allocatie van de huisvestingsmiddelen via door het ministerie van O&W beheerste planningscycli op landelijk niveau. Er is sprake van aparte planning van de huisvesting per onderwijssoort. Daarbij is er een beleidsmatige en budgettaire scheiding tussen de allocatie van middelen ten behoeve van materiële exploitatie, onderhoud, permanente huisvesting (à fonds perdu bekostigd) en verschillende vormen van tijdelijke huisvesting (met name op declaratiebasis bekostigde huursommen).

In de eerste plaats moet in het onderzoek worden gezien op welke wijze een meer integrale afweging tot stand kan worden gebracht tussen huisvestingsuitgaven en aan huisvesting gerelateerde uitgaven.

In de tweede plaats dient te worden gezien hoe (meer) samenwerking tussen onderwijssoorten op het gebied van huisvesting tot een doelmatiger gebruik van de beschikbare huisvesting kan leiden.

In de derde plaats moet worden onderzocht op welke wijze de instellingen een grotere zelfstandigheid op het terrein van de huisvesting kunnen krijgen c.q. op welke wijze aan deregulering vorm kan worden gegeven.

In het onderzoek dient onder meer aandacht te worden besteed aan:

- lump sum-bekostiging van huisvestings- en onderhoudsuitgaven;
- medegebruik van huisvesting;
- doelmatiger afweging tussen permanent en (diverse vormen van) tijdelijke huisvesting;
- aanwending van eigen middelen voor huisvesting.

De uit te werken varianten moeten passen binnen de bestaande regels met betrekking tot de wijze van financiering van de huisvestingsuitgaven door de overheid. Alle varianten moeten tenminste budgettair neutraal zijn (ook gezien in het licht van de debudgetteringsregel en van de uitgaven van andere departementen).

Deelnemende departementen: O&W (vz), Fin., LNV, VROM, AZ.

¹⁾ Bijlage 8 bij de Miljoenennota 1991, TK 21800 nr. 1 jaar 1990, pag. 248.

A. Het Voortgezet Onderwijs

1. Inleiding

- 1.1 Het beleidsterrein van de directie Voorzieningenplanning en Huisvesting (VO/VH) betreft
- de financiering van de huisvesting, waaronder investeringen (exclusief inrichting) en huur, van de op grond van de WVO en de Wet op het Leerlingwezen bekostigde instellingen. Investerings van meer dan f 0,5 mln. worden door middel van een selectieprocedure geplaatst op het voortschrijdende, jaarlijks te publiceren meerjarig Investeringsprogramma;
 - de evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen. In dit verband vindt jaarlijks de publikatie plaats van het Plan van Scholen.

2. Meerjarenraming

- 2.1 Als budgethouder is de directie VO/VH verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingsartikelen 06.01, 06.02 en 06.03. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de meerjarenraming per begrotingsartikel en totaal.

Uitgaven (bedragen x f 1 mln.)

	1991	1992	1993	1994	1995
art. 06.01 investeringen a.f.p.	397,4	382,4	393,6	401,3	407,3
art. 06.02 rente en aflossing (a)	155,6	145,6	135,2	125,2	115,4
huur, bijz. ond. (b)	75,8	78,4	81,2	86,7	99,4
genormeerd onderhoud					
beroepsond. (c)	54,9	53,2	51,8	50,8	50,0
tijdl voorz gem. VO(d)	45,8	45,7	45,4	47,7	47,3
garanties	<u>1,7</u>	<u>1,7</u>	<u>1,8</u>	<u>1,7</u>	<u>1,7</u>
	333,8	324,6	315,4	312,6	313,8
art. 06.03 fin. voormalige					
Ulo/vglo gebouwen	<u>57,4</u>	<u>5,3</u>	<u>53,3</u>	<u>51,3</u>	<u>49,3</u>
Totaal van de artikelen	788,6	762,3	762,3	765,2	770,4
Ontvangsten					
artikel 06.01	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
artikel 06.02	<u>pm</u>	<u>pm</u>	<u>pm</u>	<u>pm</u>	<u>pm</u>
Totaal van de artikelen	3,6 +	3,6 +	3,6 +	3,6 +	3,6 +
	pm	pm	pm	pm	pm

2.2 Toelichting bij de uitgaven artikelen

- Ten laste van artikel 06.01 komen de uitgaven voor de stichting van blijvende lokalen van het bijzonder, gemeentelijk en rijkson-

derwijs waaronder nieuwbouw, uitbreiding, aanpassing en aankoop van gebouwen en terreinen; voorts noodhuisvesting en exploitatievoorzieningen. Financiering geschiedt à fonds perdu.

Op aanvragen van meer dan f 0,5 mln. per voorziening is de procedure van het Investeringsprogramma (IP) van toepassing. De desbetreffende uitgaven bedragen circa f 290 mln. per jaar. De overige middelen zijn bestemd voor huisvestingsvoorzieningen kleiner dan f 0,5 mln.

In de achterliggende jaren heeft het investeringsartikel onder sterke druk gestaan van bezuinigingen ter oplossing van tekorten die elders op de begroting zijn ontstaan.

- Ten laste van de begroting van artikel 06.02 komen de uitgaven voor rente en aflossing van al dan niet gegarandeerde leningen (onderdelen a en d), de uitgaven van gehuurde lokalen van het bijzonder, gemeentelijk en rijksonderwijs (onderdelen b en d), de genormeerde vergoeding voor het onderhoud aan gebouwen in de sector van het beroepsonderwijs (onderdeel c) en de uitgaven i.v.m. verleende garanties (onderdeel e). De huuruitgaven bedragen circa f 100 mln. per jaar. In het kader van de overschrijding van artikel 06.02 in 1989 is met CD FEZ de afspraak gemaakt dat overschrijdingen gecompenseerd dienen te worden uit de andere begrotingsartikelen (artikel 06.01 en ontvangstartikelen). Hier staat tegenover dat eventuele onderschrijdingen kunnen worden ingezet ten gunste van het investeringsartikel.
- Ten laste van de begroting van artikel 06.03 komen de uitgaven i.v.m. de financiering van de op grond van de lager onderwijswet gestichte gebouwen waarvan de vergoeding in 1968 onder de WVO is gebracht (voormalige ulo's).

2.3 Toelichting bij de ontvangstartikelen

- Op artikel 06.01 worden o.a. de vorderingen geboekt als gevolg van de eindafrekeningen van investeringen "oude stijl". De genoemde bedragen zijn taakstellend en verwerkt in het uitgaven artikel van 06.01.
- Op artikel 06.02 wordt de opbrengst verkregen uit verkoop van onroerende goederen geboekt. Op grond van het met Financiën gesloten protocol wordt 50% van de in enig jaar gerealiseerde verkoopopbrengst toegevoegd aan de uitgavenbegroting van het daarop volgende jaar. In 1989 is terzake in totaal f 23,3 mln. gerealiseerd, waarvan f 11,7 mln. is toegevoegd aan het investeringsartikel.

3. Enige kengetallen

- 3.1 Aantal m² bruto vloeroppervlakte (BVO), in gebruik bij het VO, gespecificeerd naar permanente huisvesting en noodhuisvesting. De gegevens zijn deels ontleend aan de Basisregistratie Huisvesting (BRHU).

	claimrecht perm.	rijk nood	totaal	huur	totaal
aantal m ² BVO (in mln.)	11,3	1	12,3	1,5	13,7

3.2 Investeringsvolume per jaar (voorzieningen > f 0,5 mln.): f 290 mln.

3.3 Aantal instellingen voor:	avo, vwo, lbo	mbo, kmbo	totaal
- dagonderwijs	1.794	317	2.111
- deeltijd onderwijs, incl. bbo en vormings- werk	-	306	306
totaal	1.794	623	2.417

3.4 Aantal leerlingen volgens ILT '89

A. dagonderwijs		B. deeltijdonderwijs	
avo, vwo	686.880	cursorisch onderwijs	95.767
lbo	231.900	vormingswerk	7.848
mbo	290.174	streekscholen en deel- tijd KMBO	116.776
totaal	1.208.954	totaal (volle tijd equivalenten	220.389 88.155)

B. Het Hoger Onderwijs

1. Inleiding

1.1 De directie HW/H is belast met het departementale aandeel in de zorg voor de huisvesting van Universiteiten, Hogescholen, Academische Ziekenhuizen, (met WVC) en de Onderzoeksinstituten. In verband met het afwijkende bekostigingsregime van de Academische Ziekenhuizen en de relatief geringe omvang van de onderzoeksinstituten zijn deze instellingen in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

2. Meerjarenraming

2.1 De volgende gegevens zijn ontleend aan de Rijksbegroting 1991 van O&W.

Uitgaven (bedragen x f 1 mln.)

	1991	1992	1993	1994	1995
art. 07.01	136,7	113,6	132,9	132,9	131,9
art. 07.02	108,9	120,3	130,5	138,9	115,3
art. 07.03	151,7	155,2	156,3	170,9	170,9
art. 07.04	<u>2,9</u>	<u>1,0</u>	<u>1,0</u>	<u>1,0</u>	<u>1,0</u>
Totaal van de artikelen	400,2	390,1	420,7	443,7	419,1

Ontvangsten

art. 07.01	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
art. 07.02	<u>pm</u>	<u>pm</u>	<u>pm</u>	<u>pm</u>	<u>pm</u>
Totaal van de artikelen	pm	pm	pm	pm	pm

2.2 Toelichting bij de uitgaven-artikelen

- 07.01: Investerings Hoger Beroepsonderwijs
De investeringsgelden voor de huisvesting van het HBO worden thans in nagenoeg gelijke mate besteed aan vervangende nieuwbouw, uitbreidingen en de STC-projecten. De huidige verdeling van de investeringsmiddelen is in eerste instantie gebaseerd op de verdeling uit de Financiële Schema's HOOP 1990 en verder gecorrigeerd aan de voortgang van de projecten. Financiering geschiedt à fonds perdu.
- 07.02: Annuïteiten, rente en aflossing, huur en garanties.
- 07.03: Investerings Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek.
De investeringen hebben betrekking op vervangende nieuwbouw, uitbreidingen en de zogenaamde krimpprojekten ter reductie van de huisvestingsexploitatiekosten. Het aandeel van de krimpprojekten zal in de toekomst enigszins afnemen.
- 07.04: Technisch advies ten behoeve van de bouw van Academische Ziekenhuizen/Hogere Onderwijsinstellingen.
Onder dit begrotingsartikel zijn voorzien de kosten ten behoeve van toetsing en goedkeuring van projecten voor Academische Ziekenhuizen. Dit gebeurt thans meer en meer in nauw overleg met het Ministerie van WVC. Verder zijn hier ook voorzien de adviseurskosten met betrekking tot de HO-projecten.

2.3 Toelichting bij de ontvangsten-artikelen

- 07.01: Te veel betaalde voorschotten en overige ontvangsten.
De in dit artikel geraamde ontvangsten hebben betrekking op de huisvesting HBO en ontstaan uit de afrekening van de verstrekte vergoedingen van huisvestingskosten. De afrekening vindt plaats op basis van de rekening en verantwoording van de instellingen.
- 07.02: Verkoop onroerend goed.
De raming van de ontvangsten in verband met verkopen onroerend goed is, met ingang van de Begroting 1990, in de Begroting van het Ministerie van Financiën (Dienst der Domeinen) opgenomen.

3. Kengetallen

3.1 Aantal m² bouwtechnisch bruto vloeroppervlakte:

Universiteiten	ca. 4,0 miljoen	(eigendom, excl. LUW en OU)
Hogescholen	ca. 1,6 miljoen	(eigendom, excl. Landb. Hogesch.)
	ca. 0,4 miljoen	(huur, excl. Landb. Hogescholen)

3.2 Aantal gebouwen

Universiteiten	1.414	(excl. LUW en OU)
Hogescholen	612	(excl. Landbouw Hogescholen)

3.3 Investeringsvolume per jaar

Universiteiten	ca. 160 miljoen gulden
Hogescholen	ca. 130 miljoen en 65 miljoen gulden huur

3.4 Aantal instellingen

Universiteiten	12	(excl. LUW en OU)
Hogescholen	ca. 75	(excl. Landbouw Hogescholen)

3.5 Aantal studenten

Universiteiten	156.154	(ingeschreven in 1987)
Hogescholen	168.231	(ingeschreven voltijd in 1988)
	54.208	(ingeschreven deeltijd in 1988)

C. Het Landbouwonderwijs

1. Inleiding

1.1 De directie Landbouwonderwijs van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is belast met de zorg voor de huisvesting van de instellingen voor landbouwonderwijs (Landbouwuniversiteit Wageningen, Agrarische Hogescholen, Agrarische Opleidingscentra, Lagere Agrarische Scholen, Scholen voor Praktijkonderwijs). Dit op grond van de WWO, de WHBO, de WVO en de Wet op het Leerlingwzzen.

2. Meerjarenraming

De volgende gegevens zijn ontleend aan de rijksbegroting 1991 van LNV (Uitgaven, x f 1 mln.)

artikel 02.01 Wetenschappelijk onderwijs	1991	1992	1993	1994	1995
. onderdeel 04 Investerings	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5

artikel 02.02 Hoger agrarisch onderwijs . in de financiële schema's is hierbin- nen begroot voor onderhoud, huren an- nuïteiten e.d.)	3,8	4	3,8	4,1	4,1
artikel 02.07 Schoolgebouwen en grond	<u>35,8</u>	<u>36,5</u>	<u>40,1</u>	<u>40,1</u>	<u>40,1</u>
Totaal van de artikelen	51,1	52,0	55,4	55,7	55,7

Bovenstaande bedragen betreffen uitgaven voor bouwkundige voorzienin-
gen, aankoop van gronden en opstellen, rente en aflossingen, huren en
onderhoud (excl. klein en dagelijks onderhoud).

Artikelonderdelen van 02.07 in 1991 (uitgave).	
. 01 Bouwkundige voorzieningen en aankoop	15,9
. 02 Rente en aflossingen	6,9
. 03 Huren	5,9
. 04 Onderhoud	6,9
. 05 Bijdrage i.v.m. liquidatie	<u>0,2</u>
	35,8

2.2 Toelichting bij de artikelen

02.01

De investeringen hebben betrekking op vervangende nieuwbouw, uitbrei-
dingen c.g. renovatie, e.e.a. zo mogelijk in directe relatie met de
zogenaamde krimpprojecten (incl. herschikking van de huidige huisves-
ting) ter reductie van de huisvestings-exploitatiekosten.

02.07

De scholen worden geplaatst op de meerjarenhuisvestingsplanning van
de LO. Uitvoering geschiedt op basis van de gegeven prioriteit en de
beschikbare middelen. Uitvoering geschiedt à fonds perdu.

Ontvangsten

Teveel betaalde voorschotten komen zowel in de investerings- als
huursfeer normaliter niet voor. De bevoorschotting (aan de BNG)
geschiedt per kwartaal, uitgaande van een krappe raming van het
project. Afrekening in de investerings sfeer geschiedt d.m.v. de
bouwafrekening, voorzien van een accountantsverklaring.
Afrekening van huur, onderhoud etc. en evt. ontvangsten geschiedt
door verantwoording in de R&V van de instellingen.

3. Enige kengetallen

3.1 aantal m² bruto vloeroppervlakte

LUW ca. 250.000 m² (excl. kassen e.d.)
HAO (nog) niet bekend
VO ca. 410.000 m² (excl. kassen, excl. huren, praktijkscholen)

3.2 aantal gebouwen

LUW 375 gebouwen
HAO (nog) niet bekend
VO 360 gebouwen

3.3 Investeringsvolume

LUW ca. f 12 mln.
HAO ca. } f 16 mln.
VO ca. }

3.4 Leerlingen en studentenaantallen in schooljaar 1988/1989 en aantal vestigingen

- LAO		
aantal leerlingen	24.373	(incl. ILO)
aantal scholen	129	
- MAO		
aantal leerlingen	17.500	
aantal scholen	48	
- HAO		
aantal studenten	7.853	
aantal scholen	6	(11 lokaties)
- leraaropleiding		
aantal studenten	638	
aantal scholen	3	
- LU		
aantal studenten	6.171	(1989-1988: 7.140)
- PRAS		
aantal cursistweken	71.573	
aantal scholen	11	

INSTELLINGSGROOTTE PER SECTOR
GEGEVENS LBO/AVO/VWO, MBO EN HBO
PER 01-09-1990

BIJLAGE 4

TABEL 1

	<u>lbo/vwo/lbo</u>	<u>mbo</u>	<u>hbo</u>	*
Aantal instellingen 1)	1.688	187	79	
Aantal studenten	899.408	272.536	204.124	**
Gem. instellingsgrootte	533	1.458	2.584	**
Grootste instelling	2.236	5.249	12.384	***
Kleinste instelling	12	47	184	***

* prognose

** aantal onderwijsvragende studenten

*** aantal ingeschreven studenten

1) aantal instellingen per 01-09-1989 in de sector avo/vwo/lbo: 1.794
aantal instellingen per 01-09-1989 in de sector mbo : 390

TABEL 2

	<u>avo/vwo/lbo</u>	<u>mbo</u>	<u>hbo</u>
Personele kostenverg. per student per jaar	f 5.102,-	f 4.809,-	f 7.217,-
Materiële kostenverg. 2) per student per jaar	f 722,-	f 981,-	f 1.573,-
Personel en materiële kostenverg. per student per jaar	f 5.824,-	f 5.790,-	f 8.790,-
Personele kostenverg. per gemidd. instelling per jaar	f 2.719.366,-	f 7.011.522,-	f 18.646.842,-
Materiële kostenverg. per gemidd. instelling per jaar	f 384.826,-	f 1.430.298,-	f 4.063.529,-
Personele + materiële kostenverg. per gemidd. instelling per jaar	f 3.104.192,-	f 8.441.820,-	f 22.710.371,-

De ontvangsten m.b.t. het HBO per ingeschreven student bedragen:
VT: f 1.600,- en DT: f 1.325,-

2) Voor wat betreft het HBO is hierin ook de vergoeding voor huisvestingskosten per student begrepen. Dit bedrag omvat behalve een onderhoudsvergoeding ook een vergoeding ter bestrijding van de kosten van geringe schadegevallen als gevolg van brand, bouwfouten, vandalisme en overige kleine werkzaamheden.

PROJEKTORGANISATIE
HEROVERWEGING DOELMATIGHEID
HUISVESTING VO EN HO

BIJLAGE 5

De projektorganisatie is opgebouwd als volgt:

Werkgroep "Doelmatigheid van de planning en allocatie van middelen ten behoeve van de huisvesting in de voortgezet onderwijs, het hoger beroeps- onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs (Heroverwegingsgroep Huisvesting)".

O&W de heren drs. M.H. Meijerink (voorzitter)
 drs. A.C.J. Janssen (adj. secretaris)
 drs. P. Scholten

Financiën de heren mr. F.M. Jaeger (secretaris)
 drs. P. Verwoerd, tot 01-02-1991
 drs. R. van Zwol
 drs A.L.M. van Tilburg, vanaf 01-02-1991

AZ de heer drs. J. Wijnhoud

VROM de heer ir. W. Fielmich

LNV de heren drs. R.P. van Brouwershaven, tot 01-02-1991
 ir. J.G. Heijnen, vanaf 01-02-1991

Bij O&W is in de projektorganisatie een Klankbordgroep Heroverweging Huisvesting VO en HO opgenomen, die is samengesteld als volgt:

de heren drs. P. Scholten	(voorzitter)
H.M. de Ligny	(secretaris)
drs. P. Akkerman	(CEH)
J.M. Eekel	(HW/H)
drs. L.A.M. van Halder	(BO/F)
drs. A.C.J. Janssen	(VO/VH)
drs. H.W.M. Schoof	(VO/VH)
drs. E.J. Smid	(HW/F)
ir. R.A.H. Tjoa	(HW/H)
drs. J.A. Verschoor	(VO/FA)
drs. N.J. van Zuylen	(FEZ)

LITERATUURLIJST

1. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB)
"Een financieel-economisch beslissingsmodel ten behoeve van het optimaal beheren van onderwijsgebouwen"
augustus 1988
2. EIB
"De bekostiging van investeringen in gebouwen en terreinen in het HO"
mei 1990
3. Berenschot Osborne B.V.
"Financieringsvormen voor investeringen in de huisvesting van het VO en het HO"
maart 1990
4. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven
"Wat maakt de dienst uit?"
Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21616
5. HBO-raad
Hogeschoolbericht 90 "Omkering kapitaaldienstfinanciering"
juni 1990
6. Cie. Rauwenhoff
"Onderwijs en Arbeidsmarkt"
1990
7. Deloitte, Van Dien, Van de Born & Bunningh
"Advies bekostigingsmethodiek Hoger Onderwijs"
Utrecht, 1990
8. O&W
"Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan"
1990
9. Netelenbos/Frissen
"Motie inzake andere financieringswijze van scholenbouw in voortgezet en hoger beroepsonderwijs"
Kamerstukken II, 21300, VIII, nr. 50, 1990

AFKORTINGENLIJST

AOC	agrarische opleidingscentra
AVO	algemeen voortgezet onderwijs
AZ	ministerie van Algemene Zaken
BBO	beroepsbegeleidend onderwijs
BO	basis onderwijs
BRHU	basisregistratie huisvesting
BVO	bruto vloeroppervlak
DT	deeltijd
EEG	Europese Economische Gemeenschap
FBS	formatie budgetsysteem
Fin.	ministerie van Financiën
HAO	hoger agrarisch onderwijs
HBO	hoger beroepsonderwijs
HO	hoger onderwijs
HOOP	hoger onderwijs en onderzoeksplan
IIS	intentioneel investeringsschema
ILT	integrale leerlingeninstelling
IP	investeringsprogramma
ISOVSO	interimwet speciaal- en voorgezet speciaal onderwijs
KMBO	kort middelbaar beroepsonderwijs
LAO	lager agrarisch onderwijs
LBO	lager beroepsonderwijs
LNV	ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LO	landbouwonderwijs
LU	landbouw universiteit
LUW	landbouw universiteit Wageningen
MAO	middelbaar agrarisch onderwijs
MBO	middelbaar beroepsonderwijs
MR	ministerraad
OU	open universiteit
O&W	ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
PO	primair onderwijs
PRAS	praktijkscholen voor agrarisch onderwijs
ROGO	regeling optimalisering gebruik onderwijsgebouwen
RvS	Raad van State
SO	speciaal onderwijs
STC	selectieve taakverdeling en concentratie HBO
SVM	schaalvergroting middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	voortgezet onderwijs
VR0M	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VT	volle tijd
VVO	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WBO	wet op het basisonderwijs
WEX	werkgroep exploitatie hoger onderwijs
WGR	wet gemeentelijke regelingen
WHBO	wet op het hoger beroepsonderwijs
WHW	wet op het hoger onderwijs
WO	wetenschappelijk onderwijs
WVC	ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WVO	wet op het voortgezet onderwijs
WVO	wet op het wetenschappelijk onderwijs