

Vergaderjaar 1990-1991

21 940

## **Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Overgangswet WBO, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Overgangswet ISOVSO, inzake de vergoeding voor schoolterreinen**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Met ingang van het jaar 1991 is een aantal ombuigingen onvermijdelijk. De oorzaak hiervan is gelegen in een financiële problematiek die uit verschillende onderdelen is opgebouwd. Allereerst is er sprake van een algemene taakstelling als gevolg van de toestand van 's Rijks financiën.

Ook het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen moet in dat kader een bijdrage leveren. Een deel hiervan is ten laste gebracht van het primair onderwijs. In de tweede plaats dienen er aanmerkelijke bedragen te worden gereserveerd voor nabetalingen ter zake van vergoedingen voor materiële instandhouding en stichtingskosten over de jaren vanaf 1985. In de derde plaats moet er nog dekking worden gevonden voor ombuigingen uit de afgelopen jaren die niet of nog niet geëffectueerd zijn, zoals de zogenaamde kleine scholenmaatregel en de voorgestelde verhoging van de stichtingsnormen.

Als algemeen uitgangspunt is ervoor gekozen die maatregelen te treffen waarmee geen of zo min mogelijk effecten op de formatie of de rechtspositie optreden. De ombuigingen hebben daardoor voor het *overgrote deel betrekking op de vergoeding voor de huisvestingskosten en op de vergoeding voor de materiële instandhouding.*

Het onderhavige wetsvoorstel, waarin de vergoeding voor de grondkosten wordt beperkt tot een rentevergoeding, vormt een onderdeel van een pakket van maatregelen waarover in het kader van het Bestuursakkoord Rijk-VNG overleg is gevoerd en overeenstemming is bereikt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (zie mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 2 november 1990, Kamerstukken II, 1990-1991, 19 967, nr. 21). Op dit moment vergoedt het Rijk bij permanente gebouwen, uitgezonderd de gebouwen die voorheen in gebruik waren bij het kleuteronderwijs, de volledige grondkosten. Dit levert een voordeel op voor de gemeenten, die krachtens de bestaande wetgeving bij buitengebruikstelling weer de volledige beschikking krijgen over de inmiddels in waarde gestegen grond en over het schoolgebouw, zonder daarvoor een vergoeding aan het Rijk schuldig te zijn. Daar staat tegenover dat bij buitengebruikstelling voor afloop van de (meestal 40-jarige) vergoedingstermijn voor

de gemeente een schuldrestant resteert met betrekking tot het schoolgebouw.

Ondanks het feit dat de gemeente de mogelijkheid heeft om door herbestemming van het schoolgebouw na de buitengebruikstelling daarvan de in het verleden geïnvesteerde bedragen goed te maken, betekent de beëindiging van de vergoeding voor de aflossingscomponent van de grondkosten een lastenverzwaring voor de gemeenten. In samenhang hiermee zal daarom in het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO (Stb. 1985, 558) en het Bekostigingsbesluit ISOVSO/OISOVSO (Stb. 1987, 617) een financiële regeling worden opgenomen ter zake van buiten gebruik gestelde schoolgebouwen. Deze leidt ertoe, dat in de toekomst, behalve voor gebouwen waarvoor een huurvergoeding wordt verstrekt, de kosten van bouw en eerste inrichting volledig worden vergoed, ongeacht de onderwijsgebruiksduur.

## **2. Inhoud wetsvoorstel**

Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt is in het onderhavige wetsvoorstel een beperking van de vergoeding voor de grondkosten tot een rentevergoeding geregeld. Daarbij worden, voor zover dit nog niet het geval is, de bedragen herleid tot de rente over een fictieve lening, te rekenen vanaf het tijdstip waarop voor het eerst een vergoeding voor het schoolterrein werd verleend, met een looptijd van 40 jaar en een lineaire aflossing.

Deze maatregel heeft niet alleen betrekking op nog in bekostiging te nemen schoolterreinen, maar ook op schoolterreinen waarvoor reeds een vergoeding wordt verstrekt. Dit noopt tot een wetswijziging. Op grond van artikel 51, eerste lid, van de Wet op het basisonderwijs (WBO) en artikel 59, eerste lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) worden de kosten van de scholen vergoed volgens de bepalingen van titel IV van de WBO, onderscheidenlijk titel IV van de ISOVSO. In deze titels is voor wat betreft de voorzieningen in de huisvesting het systeem van vergoeding op basis van programma's van eisen opgenomen. Voor elk jaar worden bij ministeriële regeling nieuwe programma's van eisen vastgesteld. Deze vormen de grondslag voor de vergoeding van de huisvestingsvoorzieningen die in dat jaar gereedkomen. De aldus bepaalde vergoeding wordt gedurende een aantal jaren (voor permanente gebouwen 40 jaar, voor tijdelijke gebouwen 15 jaar) uitgekeerd. Wijziging van de lopende vergoeding kan in dit systeem niet worden geregeld in het programma van eisen voor een later jaar.

Hiervoor dient een voorziening te worden opgenomen in de wet. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dit in het derde lid van artikel 98 van de WBO en het derde lid van artikel 95 van de ISOVSO. Daarin is tevens voor nog in gebruik te nemen schoolterreinen bepaald dat uitsluitend de rente wordt vergoed. Artikel 51, eerste lid, van de WBO en artikel 59, eerste lid, van de ISOVSO behoeven geen aanpassing, omdat na de wetswijziging nog steeds geldt dat de kosten van de scholen volgens de bepalingen van de titels IV worden vergoed. Wel is een andere uitwerking gegeven aan deze artikelleden, omdat door de wijziging van artikel 98 van de WBO en artikel 95 van de ISOVSO de titels IV zijn veranderd.

Bij de systematiek van vaststelling van het percentage van de te vergoeden rente zal worden uitgegaan van het gemiddelde rentepercentage over ieder kalenderjaar. Dit houdt in dat het percentage pas achteraf kan worden vastgesteld. Er zullen dan ook voorlopig en definitief vastgestelde rentepercentages worden bekendgemaakt. Deze worden respectievelijk in de voorlopige en in de definitieve vaststelling van de rijksvergoeding verwerkt.

Het wetsvoorstel voorziet voorts in de wijziging van de vergoeding voor schoolterreinen in uitsluitend een rentevergoeding op basis van een fictieve 40-jarige lening met een lineaire aflossing voor gebouwen die voorheen in gebruik waren bij het kleuter- of het lager onderwijs. De vergoedingsbedragen voor deze gebouwen, welke zijn opgenomen in bijlage IV bij het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO, onderscheidenlijk de ministeriële regeling ex artikel 36 van het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO, zullen in verband met de onderhavige wetswijziging eveneens worden aangepast.

Tot slot van deze paragraaf zij opgemerkt dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op de financiële relatie tussen het Rijk en de gemeenten en niet doorwerkt voor bijzondere scholen.

### **3. Adviezen Onderwijsraad en Raad voor de gemeentefinanciën**

De Onderwijsraad merkt in zijn advies van 3 oktober 1990<sup>1</sup> kenmerk OR 1/2759P, op dat het wetsvoorstel louter is ingegeven door financiële overwegingen, te weten bezuinigingen op de begroting van het departement voor 1991. Dat daarbij als algemeen uitgangspunt is gekozen voor het treffen van die maatregelen waarmee geen of zo min mogelijk effecten op de formatie of de rechtspositie optreden, juicht de Raad toe.

De Onderwijsraad brengt in herinnering de zin in de memorie van toelichting op artikel 51, eerste lid, van de WBO, luidende: «Het eerste lid stelt als beginsel dat de kosten van de openbare en bijzondere scholen ten laste van het Rijk komen.» Een identieke opmerking wordt, aldus de Raad, gemaakt in de memorie van toelichting op artikel 59 van de ISOVSO.

Naar het oordeel van de Onderwijsraad is het wetsvoorstel hiermee in strijd, tenzij de wetgever thans van mening is dat de grondkosten niet langer tot de kosten van het onderwijs moeten worden gerekend. Hierover kan worden opgemerkt dat juist in verband met de voorgestelde wijziging in de bekostiging de wet wordt aangepast. Op het gestelde in artikel 51, eerste lid, van de WBO en artikel 59, eerste lid, van de ISOVSO, te weten dat de kosten van de scholen door het Rijk worden vergoed volgens de bepalingen van titel IV, wordt geen inbreuk gemaakt. Deze artikelen behoeven derhalve niet te worden gewijzigd. Wel worden enige in de titels IV opgenomen bepalingen met betrekking tot schoolterreinen aangepast.

Voor het raadplegen van de adviesgroep als bedoeld in de artikelen 90, vijfde lid, van de WBO en 88j, vijfde lid, van de ISOVSO, zoals door de Onderwijsraad voorgesteld, zie ik geen aanleiding. De wet schrijft voor waarover de adviesgroep moet worden gehoord. Voor wetsvoorstellen, zoals de onderhavige, zijn andere adviesorganen aangewezen.

De Onderwijsraad stelt zich voornamelijk op het standpunt dat, als de grondkosten niet langer als kosten van het onderwijs worden beschouwd, een dergelijke veranderde opvatting geen gevolgen mag hebben voor lopende financiële verplichtingen van de gemeenten. In dit verband merkt hij op dat de in het vooruitzicht gestelde financiële regeling geen oplossing biedt voor lopende financiële verplichtingen. Hiermee miskent de Onderwijsraad echter dat het wetsvoorstel zich niet richt tot particulieren die verplichtingen aangaan, maar tot gemeenten die in het kader van hun begroting jaarlijks prioriteiten stellen. Gelet op de grotere financiële flexibiliteit die gemeenten in het algemeen hebben in vergelijking met particulieren, biedt compensatie op termijn naar mijn mening wel degelijk een oplossing voor de vermindering van lopende vergoedingen voor schoolterreinen. Aan het wetsvoorstel behoeft derhalve geen eerbiedigende werking te worden toegekend. Overigens zullen

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

gemeenten in vele gevallen voor schoolterreinen geen financiële verplichtingen zijn aangegaan, omdat de eigendom van de grond reeds bij hen berustte.

De Onderwijsraad maakt uit de memorie van toelichting op dat bij het voornemen tot wetwijziging een rol speelt de overweging dat de huidige vergoedingsregeling voor de gemeenten een voordeel oplevert, omdat zij bij buitengebruikstelling weer de volledige beschikking krijgen over de inmiddels in waarde gestegen grond en over het schoolgebouw. Uit deze laatste drie woorden leidt de Onderwijsraad af dat de volgende stap zou kunnen zijn het niet meer vergoeden van de aflossingscomponent van de voorzieningen in de huisvesting in algemene zin. Iets dergelijks ligt niet in de bedoeling. Integendeel wordt in de memorie van toelichting een algemene maatregel van bestuur aangekondigd waarbij wordt geregeld dat de kosten van bouw en eerste inrichting volledig worden vergoed, ongeacht de onderwijsgebruiksduur. Er is derhalve bij voortijdige buitengebruikstelling geen sprake meer van een schuldrestant voor de gemeenten, zoals in de huidige situatie. Vergelijking van de thans voorgestelde regeling met de regeling zoals die oorspronkelijk door de wetgever was voorzien, levert voor de gemeenten, zo zij in dit verband opgemerkt, ook een gunstig beeld op. Blijkens de parlementaire geschiedenis bij artikel 51, derde lid onder b, van de WBO was het de bedoeling om bij buitengebruikstelling tussen het Rijk en de gemeente een verrekening van de waarde van de grond en de opstallen te laten plaatsvinden. Hierbij zou de waardeverhoging toevallen aan het Rijk terwijl deze in de voorgestelde regeling aan de gemeente ten goede komt. Op termijn zullen de gemeenten door de financiële regeling zoals die nu in het vooruitzicht wordt gesteld, te weten de afbetalingsregeling voor de opstallen en de inrichting, alsmede het kunnen behouden van de waardeverhoging van de grond, in zijn algemeenheid volledig worden gecompenseerd voor de beperking van de vergoeding voor de grondkosten. Of in elk individueel geval in het doorbetalen van de opstal en de inrichting en het na buitengebruikstelling te gelde kunnen maken van de grond voldoende compensatie zal kunnen worden gevonden, valt in zijn algemeenheid niet te beantwoorden, aangezien dit mede afhangt van de bestemming die in het bestemmingsplan aan het desbetreffende terrein zal worden gegeven.

De financiële regeling zal tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel in werking treden.

Ten slotte acht de Onderwijsraad het zuiverder om, indien aan het kennelijke financiële voordeel dat de gemeenten uit de huidige situatie putten een eind dient te worden gemaakt, de wet zodanig te wijzigen dat de grond (en de opstallen) na buitengebruikstelling aan het Rijk vervallen, conform de regeling in het voortgezet onderwijs. De gemeente neemt evenwel ten aanzien van het primair onderwijs een geheel andere positie in dan ten aanzien van het voortgezet onderwijs. Daardoor zou een dergelijke regeling fundamenteel afwijken van het reeds jaren geldende stelsel voor het primair onderwijs. Een dergelijk voorstel wordt dan ook niet gedaan.

De Raad voor de gemeentefinanciën stelt in zijn advies van 2 oktober 1990,<sup>1</sup> kenmerk 69172 Rgf 128/163, een vergoeding voor de grondprijs op basis van erfpachtberekeningen voor. Een dergelijke vergoeding vormt echter geen redelijk alternatief. In feite zou deze constructie nog steeds impliceren dat het Rijk de waardeverhoging van de grond van gemeenten financiert. Voorts zou in het voorstel van de Raad voor de gemeentefinanciën een hogere vergoeding verstrekt worden, gedurende een langere periode, waarmee de financiële taakstelling niet zou worden gehaald. Bovendien geldt dat in de erfpachtberekeningen een component aflossing kan zijn opgenomen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt nu juist beoogd de vergoeding van deze component

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.



in relatie tot het door de gemeente kunnen behouden van de waarde-  
stijging van de grond te staken.

Tevens kunnen in de erfpachtberekeningen elementen van exploitatie-  
kosten zijn begrepen, die niet dan wel via andere onderdelen van de  
programma's van eisen worden vergoed.

De Raad voor de gemeentefinanciën wijst op het koninklijk besluit van  
2 januari 1980, AB 1980, 428, waarin de Kroon tot het oordeel kwam  
dat het achterwege laten van afschrijvingen op de verwervingskosten van  
gronden op de gemeentebegroting niet is toegestaan. In die beslissing  
betreft het een specifieke situatie. Dit wetsvoorstel is daarmee niet te  
vergelijken. Er is sprake van een wettelijke regeling en er is voorzien in  
een compenserende maatregel in de vorm van het volledig vergoeden  
van de kosten van bouw en eerste inrichting, ongeacht de onderwijsge-  
bruiksduur.

Op de opmerkingen die de Raad voor de gemeentefinanciën heeft  
gemaakt over het volledig afschaffen van de vergoeding voor schoolter-  
reinen zal worden ingegaan op het moment dat een dergelijk voorstel  
wordt gedaan.

#### **4. Deregulering**

Het wetsontwerp voorziet in een vermindering van de vergoeding voor  
schoolterreinen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal  
onderwijs en is bedoeld als bijdrage voor de oplossing van de financiële  
problematiek van het Rijk en van het ministerie.

De vergoeding voor schoolterreinen is gebaseerd op de te wijzigen  
wetten en is uitgewerkt in het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO, de  
ministeriële regeling ex artikel 36 van dit besluit en de ministeriële  
regelingen ex artikel 90b van de WBO en 881 van de ISOVSO. Deze  
uitvoeringsregelingen zullen ook worden gewijzigd.

Het ministerie is belast met de uitvoering van de regeling. De extra  
werkzaamheden bestaan uit het eenmalig omrekenen van de vergoeding  
voor alle schoolterreinen die in gebruik zijn bij het basisonderwijs of het  
(voortgezet) speciaal onderwijs.

De uitvoering van de regeling noopt niet tot nieuwe bestuursinstru-  
menten en brengt behalve voor het ministerie (zie hiervoor) geen extra  
werk met zich mee. Er zijn geen gevolgen voor het justitiële apparaat te  
verwachten, aangezien de aanpassingen van de vergoedingen voor de  
grondkosten rechtstreeks voortvloeien uit het wetsvoorstel en niet leiden  
tot afzonderlijke beschikkingen, maar worden verwerkt in de gebruikelijke  
beschikkingen tot vaststelling van de rijksvergoeding. Voor de  
gemeenten zijn nadelige financiële consequenties verbonden aan de  
regeling. Om hieraan tegemoet te komen is een maatregel voorzien die  
voordelen voor de gemeenten oplevert en wordt afgezien van een finan-  
ciële regeling waarbij de waardestijging van de grond van schoolge-  
bouwen zou toevallen aan het Rijk. Deze maatregel is genoemd in  
paragraaf 1 van deze toelichting.

#### **5. Financieel kader**

De beperking van de vergoeding voor schoolterreinen tot een rentever-  
goeding heeft op jaarbasis een opbrengst van naar schatting f 43,9  
miljoen in het basisonderwijs en f 2,5 miljoen in het (voortgezet) speciaal  
onderwijs. Deze bedragen zijn in de voor het jaar 1991 ingediende  
begroting verwerkt.

## 6. Artikelsgewijze toelichting

### *Artikel I, onderdeel A (artikel 51 WBO)*

Het nieuwe derde lid onderdeel b van artikel 51 WBO vormt de juridische grondslag voor een financiële regeling ten aanzien van buiten gebruik gestelde gebouwen die niet voor ander onderwijs kunnen worden herbestemd.

Wijzigingen ten opzichte van de huidige tekst zijn dat de financiële regeling niet het schoolterrein behoeft te omvatten en dat zij beperkt is tot de gevallen dat geen herbestemming ten behoeve van onderwijs mogelijk is. Voor alle duidelijkheid is tevens een basis toegevoegd voor bepalingen met betrekking tot de buitengebruikstelling.

### *Artikel I, onderdeel B (artikel 90b WBO)*

De aanpassing van artikel 90b WBO moet worden gezien in samenhang met de wijziging van artikel 98, derde lid, WBO. Door laatstgenoemde wijziging valt de vergoeding voor schoolterreinen niet meer samen met de genormeerde grondkosten. In verband hiermee is in artikel 90b, tweede lid, bepaald dat de minister op grond van het programma van eisen in plaats van de vergoeding de noodzakelijk te achten kosten vaststelt.

### *Artikel I, onderdeel C (artikel 98 WBO)*

Dit artikelonderdeel regelt de beperking van de vergoeding voor grondkosten tot een rentevergoeding voor gebouwen in gebruik bij het basisonderwijs, die zijn gesticht ten behoeve van het basisonderwijs. De eerste volzin bepaalt dit voor gebouwen die op de datum van inwerkingtreding van deze wetwijziging nog niet in bekostiging zijn genomen, de tweede volzin voor gebouwen waarvoor dit wel het geval is. De bij koninklijk besluit te bepalen datum waarvan in de tweede volzin van artikel 98, derde lid, sprake is, zal dezelfde zijn als de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Voor permanente gebouwen betekent de wijziging dat de aflossingscomponent van de vergoeding vervalft.

Voor tijdelijke gebouwen is de vergoeding reeds beperkt tot een rentevergoeding. Deze wordt echter vastgesteld aan de hand van het volledige bedrag van de (genormeerde) grondkosten. De wijziging ten opzichte van de bestaande situatie houdt hier in, dat de rente wordt berekend over het nog niet afgeschreven gedeelte van de kosten, waarbij de afschrijving wordt gerelateerd aan een fictieve 40-jarige lening met een lineaire aflossing. Voorts is de maximale periode waarover de rente over de grondkosten wordt vergoed nu ook voor tijdelijke gebouwen op 40 jaar gebracht.

In de praktijk zullen de meeste tijdelijke gebouwen echter ruim voor afloop van de termijn van 40 jaar buiten gebruik worden gesteld, waarna de vergoeding voor de grondkosten eindigt. Uiteraard geldt dit niet voor gebouwen waarvoor een huurvergoeding wordt verstrekt.

### *Artikel II, onderdeel A (artikel E29 OWBO)*

Hierin is de nieuwe vergoeding geregeld voor de grondkosten van gebouwen die in gebruik zijn geweest voor het geven van kleuteronderwijs. De vermindering met de aflossingscomponent geldt hier niet, immers voor de grondkosten van deze categorie gebouwen werd ook voorheen slechts een rentevergoeding verstrekt. Deze rente werd echter steeds berekend over de volledige kosten, terwijl in de nieuwe situatie

nog slechts rente wordt vergoed over het aan de hand van een fictieve 40-jarige lening met een lineaire aflossing berekende schuldrestant.

De periode gedurende welke recht op vergoeding bestaat, is eveneens gewijzigd in 40 jaar. Voor de meeste gebouwen in deze categorie was dit 60 jaar, voor tijdelijke gebouwen waarop de Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o.-l.o. (Stb. 1981, 383) van toepassing was, 15 jaar.

*Artikel II, onderdeel B (artikel E32 OWBO)*

De vergoeding voor grondkosten van gebouwen die voorheen werden gebruikt voor het geven van lager onderwijs wordt verminderd met de aflossingscomponent. Voor tijdelijke gebouwen die tot stand zijn gekomen onder het regime van de Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o.-l.o. wordt momenteel gedurende 15 jaar de rente over de volledige grondkosten vergoed. Voor deze categorie gebouwen treedt dezelfde wijziging op als voor tijdelijke gebouwen, tot stand gekomen onder het regime van de Wet op het basisonderwijs (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel C laatste alinea).

*Artikel III, onderdeel A (artikel 59 ISOVSO)*

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel A. De eveneens op artikel 59 ISOVSO gebaseerde financiële regeling bij buitengebruikstelling van een gebouw dat destijds is gesticht met toepassing van artikel 184 van het Besluit buitengewoon onderwijs 1967 (Stb. 1978, 582), welke regeling is opgenomen in artikel 65, tweede en vierde lid, van het Bekostigingsbesluit ISOVSO/OISOVSO, blijft van kracht.

*Artikel III, onderdeel B (artikel 881 ISOVSO)*

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

*Artikel III, onderdeel C (artikel 95 ISOVSO)*

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

*Artikel IV (artikel E23 OISOVSO)*

Op basis van dit artikel wordt ook voor de grond bij gebouwen die zijn gebruikt ten behoeve van het buitengewoon onderwijs voortaan nog slechts een rentevergoeding op basis van een 40-jarige lening verstrekt. De vergoedingen voor deze gebouwen zijn op dit moment gebaseerd op leningen met diverse looptijden en bevatten soms wel en soms niet een aflossingscomponent.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,  
J. Wallage