

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 november 1990

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 1990, no.90.021023, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Overgangswet WBO, de Interimwet op het speciaal onderwijs en de Overgangswet ISOVSO inzake de vergoeding voor schoolterreinen.

1. De Raad van State nam kennis van het voornemen van de bewindsman om een einde te maken aan de huidige situatie, waarin grondkosten van scholen volledig aan de gemeenten worden vergoed en bovendien, na buitengebruikstelling van deze schoolgebouwen, de eventuele waardestijging van de gronden aan de gemeenten wordt gelaten. Tegen de thans voorgestelde vorm van beëindiging van de hiervoor geschetste situatie heeft de Raad echter bedenkingen. De voorstellen van de bewindsman komen erop neer dat het nieuwe regime niet alleen geldt voor nieuw te stichten schoolgebouwen, maar dat ook ten aanzien van schoolterreinen waarop in het verleden, onder een ander wettelijk regime, school-

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 30 november 1990

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 oktober 1990, nr. 90.021023, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 november 1990, nr. W05.90.0506, bied ik U hierbij aan.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. De opmerkingen in paragraaf 3 van de toelichting over de lopende financiële verplichtingen van de gemeenten zijn nader toegelicht. In paragraaf 2 is een nadere uiteenzetting gegeven met betrekking tot de reikwijdte van artikel 51, eerste lid, van de Wet op het basisonderwijs en artikel 59, eerste lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Daarbij is de door de Raad aangegeven opmerking betrokken. Voorts is in paragraaf 2 duidelijkheid gegeven over de wijze van vaststelling van het percentage van de te vergoeden rente en is in paragraaf 3 meer inhoudelijk ingegaan op de voorstellen zoals vervat in het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën.

gebouwen zijn gesticht en voor welke schoolterreinen op basis van het huidige wettelijke regime een (volledige) vergoeding wordt verstrekt met ingang van de inwerkingtreding van deze wet een geheel ander systeem van vergoeding zal gelden. Een systeem waarbij, kort samengevat, de zogenaamde aflossingscomponent wordt vervangen door een rentevergoeding, gebaseerd op een fictieve lening gedurende 40 jaren met lineaire aflossing. Vastgesteld moet worden dat dit voorstel geen eerbiedigende werking toekent aan in het verleden op basis van het huidige regime genomen beslissingen. De Raad is van mening, dat de opmerkingen hierover gemaakt in paragraaf 3 van de toelichting naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad nader dienen te worden toegelicht. De staatssecretaris merkt naar aanleiding van opmerkingen ter zake van de Onderwijsraad op dat de in het vooruitzicht gestelde financiële regeling geen oplossing biedt voor lopende financiële verplichtingen. Hiermee miskent de Onderwijsraad echter – zo stelt de staatssecretaris – dat het wetsvoorstel zich niet richt tot particulieren die verplichtingen aangaan, maar tot gemeenten die in het kader van hun begroting jaarlijks prioriteiten stellen. Naar het oordeel van de Raad dienen echter in het rechtsverkeer tussen Rijk en gemeenten, ook bij het volbrengen van taken in medebewind, geen andere rechtsbeginselen te gelden dan die tussen het Rijk en particulieren. In dit verband merkt de Raad op, dat naar zijn oordeel de lopende financiële verplichtingen voortkomen uit bestaande afspraken, op grond van de vigerende wet een onderdeel van de door een gemeente voor het onderwijs te maken kosten. Indien binnen het budget een dergelijke belangrijke wijziging in de vergoeding door het Rijk optreedt, dient een nadere uiteenzetting gegeven te worden met betrekking tot de reikwijdte van het ongewijzigde artikel 51, eerste lid, van de Wet op het basisonderwijs en artikel 59, eerste lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Hierbij ware te betrekken de opmerking in de toelichting (paragraaf 2), dat opname in het programma van eisen niet mogelijk is voor een later jaar dan de gereedmelding, maar dat wetswijziging noodzakelijk is. Voor die gevallen waarin door gemeenten

voor bestaande schoolgebouwen/ terreinen verplichtingen zijn aangegaan, vindt er geen wijziging plaats in de financiële verplichtingen respectievelijk de kosten, maar in de vergoeding daarvan door het Rijk.

Voorts dient in de toelichting duidelijkheid te worden gegeven over de wijze van vaststelling van het percentage van de te vergoeden rente. Ook ware in de toelichting (paragraaf 3) meer inhoudelijk in te gaan op de voorstellen zoals vervat in het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën. Het is de Raad niet ontgaan dat de bewindsman op 2 november jl. aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een brief heeft gezonden (Kamerstukken II, 19 967, nr. 21) waarin mededeling wordt gedaan van een met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten gesloten bestuursakkoord – onder voorbehoud van bestuurlijke instemming en parlementaire goedkeuring – over de financiële consequenties voor de gemeenten van de ombuigingen met betrekking tot de grondvergoeding en de overige materiële wijzigingsvoorstellen in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs. Een zodanig convenant laat echter de verantwoordelijkheid van de wetgever onverlet.

2. In de toelichting (paragraaf 3) is sprake van een compenserende maatregel in de vorm van het volledig vergoeden van de kosten van bouw en eerste inrichting van schoolgebouwen, ongeacht de onderwijsgebruiksduur. In de toelichting ware duidelijkheid te geven over het resultaat van een dergelijke maatregel en wel of deze leidt tot een volledige compensatie respectievelijk tot welk bedrag de gemeenten worden gecompenseerd. Tevens ware daarbij te vermelden of deze compensatieregeling gelijktijdig met de voorgestelde wetswijzigingen wordt ingevoerd; zo niet, op welk tijdstip dit zal gebeuren. Voorts ware in de toelichting informatie op te nemen over de financiële consequenties van de combinatie van de voorliggende voorstellen met de in de toelichting genoemde compenserende maatregel. Tenslotte ware ten aanzien van de vraag in hoeverre verwacht mag worden dat de genoemde compenserende maatregel ook in de individuele gevallen als compensatie zal werken, duidelijkheid te verschaffen.

2. In paragraaf 3 van de toelichting is de door de Raad gevraagde informatie met betrekking tot de compenserende maatregel opgenomen.

3. Dat geen gevolgen voor het justitiële apparaat zijn te verwachten motiveert de bewindsman met het argument dat de regeling geen discretionaire bevoegdheden bevat (toelichting, paragraaf 4).

De Raad wijst erop dat, naar de ervaring heeft geleerd, ook over meer gebonden beschikkingen dikwijls bestuursrechtelijke geschillen rijzen. De hier gebezigde redengeving behoeft naar het inzicht van de Raad dan ook aanvulling of wijziging.

4. Tot slot ware in de toelichting uitvoerig en zo concreet mogelijk uiteen te zetten op welke wijze de voorgestelde wetswijzigingen kunnen doorwerken voor de bijzondere scholen, alsmede op welke wijze overleg daarover zal plaatsvinden.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.90.0506 van de Raad van State van 20 november 1990

– In paragraaf 3 van de memorie van toelichting ware vóór «in waarde gestegen grond» toe te voegen: veelal.

– In paragraaf 3 van de memorie van toelichting ware vóór «waardestijging» toe te voegen: veelal voorkomend.

3. De motivering van de opmerking in paragraaf 4 dat geen gevolgen voor het justitiële apparaat zijn te verwachten, is aangepast.

4. In paragraaf 2 van de toelichting is vermeld dat de wetswijziging niet doorwerkt voor bijzondere scholen.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn niet verwerkt, omdat een daling of een stabilisatie van de grondprijzen niet te verwachten is. Wel is denkbaar dat in een enkel geval een waardevermindering optreedt door een wijziging van het bestemmingsplan. Dit is dan echter de eigen keuze van de desbetreffende overheid.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage