

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 februari 1991

Dit wetsvoorstel gaf de leden van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen¹ aanleiding tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen.

Met de beantwoording daarvan zal naar de mening van de vaste Commissie de plenaire behandeling voldoende zijn voorbereid.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateerden de onvermijdelijkheid van dit voorstel, omdat met ingang van het jaar 1991 een aantal ombuigingen gerealiseerd moet worden dat zich concentreert op de grondvergoeding aan gemeenten voor scholen in het primair onderwijs en van een aantal andere materiële wijzigingsvoorstellen in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Inmiddels hadden de leden van de fractie kennisgenomen van het zogenaamde 'Londo-akkoord' van 2 november 1990 tussen het rijk en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) waarbij onder andere is afgesproken dat de Algemene Maatregel van Bestuur ex. art. 51 lid 3 van het Basisonderwijs waarin de afrekening tussen rijk en gemeenten nader geregeld zou worden geen doorgang vindt. Hiermee konden de leden van de C.D.A.-fractie instemmen omdat hiervoor in de plaats de opbrengst van de grond na gebruikstelling volledig ten gunste van de gemeenten blijft en het rijk tevens het schuldrestant van gebouwen en inrichtingen blijft doorvergoeden.

Tevens namen deze leden met instemming kennis van het gedeelte van het akkoord waarin de regering zich bereid toont de in de begroting 1991 voorziene tweede tranche van de grondmaatregel, namelijk beëindiging van de rentecomponent vanaf 1991, te heroverwegen.

Deze leden vroegen zich af of en in hoeverre deze heroverweging al tot een andere zienswijze ten aanzien van de vergoeding van deze rentecomponent heeft geleid? Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan de toezegging naast de VNG de overige besturenorganisaties te betrekken bij de activiteiten die voortvloeien uit de bestuurlijke afspraken met de VNG over de zogenaamde Londo-problematiek en bij een nadere invulling van de bezuinigingen voor de jaren 1991 en volgende?

¹ Samenstelling:

Leden: Hermes, (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA), voorzitter, Niessen (PvdA), Ginjaar-Maas (VVD), ondervoorzitter, Van der Vlies (SGP), Lankhorst (Groen Links), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Janmaat-Abée (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Lilipaly (PvdA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA), Tuinstra (CDA), Netelenbos (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Beijlen-Geerts (PvdA), Huijbers (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA).

Plv. leden: Boers-Wijnberg (CDA), G.H. Terpstra (CDA), Reitsma (CDA), Apostolou (PvdA), Kamp (VVD), Schutte (GPV), Willems (Groen Links), Dees (VVD), Korthals (VVD), Mulder-van Dam (CDA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veer (D66), Van Gijzel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Iersel (CDA), J.H. van den Berg (PvdA).

Gaarne zouden de leden van de C.D.A.-fractie eveneens zo spoedig mogelijk kennisnemen van de aanpassingen die noodzakelijk zijn in het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO onderscheidenlijk de ministeriële regeling ex artikel 36 van het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO en de in de interimwet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs opgenomen bepalingen onder de titels IV in verband met onderhavig wetsvoorstel.

Met belangstelling hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de vergoeding voor de schoolterreinen.

Het oorspronkelijke voornemen van de regering voorzag in een forse ombuiging ten aanzien van de grondcomponent in de vergoeding van de huisvesting voor het basis- en speciaal onderwijs; zowel de aflossing van de grondinvesteringen als de vergoeding van de rente zou niet meer worden vergoed.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hechtten er aan op te merken, dat dit oorspronkelijke voornemen voor deze leden niet aanvaardbaar zou zijn geweest. Niet alleen vanwege het uitgangspunt dat het rijk de kosten van het onderwijs behoort te vergoeden en het de gemeenten zijn die in medebewind daartoe een aantal overheidstaken uitvoeren, maar zeker ook gezien de eenzijdige afwenteling van lasten op gemeenten welke naar letter en geest strijdig zijn met het Bestuursakkoord Rijk-Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Mede in het licht van de afspraken tussen de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en de VNG, voortkomend uit genoemd Bestuursakkoord konden deze leden instemmen met het voorliggende wetsvoorstel omdat de vergoeding voor de rentekosten blijft gehandhaafd (zie Kamerstuk 19 967 nr. 21). De aflossingscomponent wordt bij invoering van dit wetsvoorstel niet meer vergoed, maar de eigendom van de grond en de waardeinstijging daarvan valt uiteindelijk weer toe aan de gemeente.

Overigens, zo merkten deze leden op, geldt voor gebouwen gesticht onder de voormalige Kleuteronderwijswet ook dat alleen een rentevergoeding voor het gebruik van de grond wordt gegeven. Van een vergoeding van een aflossingscomponent was geen sprake in dit regime.

De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten wel om beantwoording van de volgende vragen.

Waarom is aan het wetsvoorstel geen terugwerkende kracht gegeven nu het inhoudelijk immers onderdeel uitmaakt van een akkoord met de VNG, het bestuur van de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten op 1 november 1990 heeft ingestemd met dit akkoord en tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor het jaar 1991 voornamelijk instemming is betuigd met het gesloten akkoord?

Deze leden stelden deze vraag omdat zij zich op voorhand op geen enkele wijze wensten te binden aan nieuwe bezuinigingsvoorstellen om de niet tijdige inwerkingtreding financieel te compenseren. Zij verzochten verduidelijking ten aanzien van de voornemens van de regering om de geschatte jaarlijkse opbrengst van f 46.4 miljoen te verwerkkelijken. Behoort de afspraak, zo vroegen deze leden, dat de regering bereid is tot een heroverweging van de voorgenomen maatregel tot beëindiging van de rentevergoeding, zo te worden verstaan dat de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen – die de afspraken met de VNG heeft vastgelegd in een akkoord – zich moreel gebonden acht de rentemaatregel terug te trekken? Wanneer is over deze toegezegde heroverweging – inmiddels vier maanden oud – duidelijkheid te verwachten?

Op welk moment zal het overleg over ondermeer de berekening van de rente over de grondinvesteringen mede in relatie tot de waardeinstijging van de grond, worden afgerond? Wat is de omvang van het bedrag dat

het overleg dient op te leveren gelet op de taakstelling van de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, zoals opgenomen in de meerjarenbegroting?

Is de regering van plan, mede gezien de bereidheid van de VNG, om constructief deel te nemen aan open overleg over ondermeer de voorgestelde wijziging van de overschrijdingsregeling? Is de regering ook bereid te bevorderen dat bij de begroting voor 1992 voorstellen worden verwezenlijkt welke het mogelijk maken dat bijzondere scholen aanspraak kunnen maken op doorbetaling door de gemeente als een bijzondere school in dezelfde omstandigheden verkeert als de openbare school waarvoor een extra-uitgave wordt gedaan (materiële in plaats van formele financiële gelijkstelling) vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A. tenslotte?

De leden van de S.G.P.-fractie hadden kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de vergoeding van schoolterreinen. Deze leden hadden met instemming kennis genomen van het uitgangspunt van de staatssecretaris om die maatregelen te treffen waarmee geen of zo min mogelijk effecten op de formatie of de rechtspositie optreden. Zij hadden echter enkele vragen en opmerkingen bij de voorgestelde regeling.

De leden van de S.G.P.-fractie wezen erop dat de voorgestelde regeling een eind maakt aan een 70 jaar bestaand stelsel inzake de vergoeding van de grondkosten als onderdeel van de kosten van het stichten van lagere, resp. basisscholen. Zij wezen er evenals de Onderwijsraad op dat het eerste lid van artikel 51 WBO, resp. artikel 59 ISOVSO, tot uitdrukking brengt dat de kosten van openbare en bijzondere scholen ten laste van het rijk komen en dat onder die kosten ook altijd de grondkosten zijn verstaan. De wetgever moet dus uitdrukkelijk uitspreken dat zij van mening is dat de grondkosten niet langer tot de kosten van onderwijs worden gerekend. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daar inderdaad toe. Deze leden waren echter nog niet zo ver.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden geconstateerd dat de voorgestelde nieuwe regeling ook geldt voor schoolterreinen waarvoor reeds een vergoeding wordt verstrekt. Zij waren van mening dat een verandering van opvatting van de wetgever over de vergoeding van de kosten van onderwijs in beginsel geen gevolgen mag hebben voor lopende financiële verplichtingen van de gemeenten. Deze leden merkten in dit verband op dat in de toelichting niet of nauwelijks wordt ingegaan op de kritiek van de Raad van State op de visie van de staatssecretaris op de verhouding tussen rijk en gemeenten ten opzichte van de verhouding tussen particulieren. Zij vroegen de regering dan ook nader in te gaan op de opvatting van de Raad van State, namelijk dat in het rechtsverkeer tussen rijk en gemeenten geen andere rechtsbeginselen behoren te gelden dan die tussen rijk en particulieren en de consequenties daarvan voor de eerbiedigende werking die het wetsvoorstel dient te hebben.

Deze leden betwijfelden de juistheid van het uitgangspunt dat op termijn de gemeenten door de financiële regeling zoals die in het vooruitzicht wordt gesteld in zijn algemeenheid volledig worden gecompenseerd. Dit hangt immers, zoals in de toelichting ook wordt toegegeven, in elk individueel geval af van de omstandigheden. Van veel scholen en de bijbehorende terreinen kan bovendien niet worden aangenomen dat ze op een bepaald moment zullen worden onttrokken aan hun onderwijsbestemming.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden geconstateerd dat de staatssecretaris nauwelijks ingaat op de suggestie van de Onderwijsraad om de grond en de opstallen na buitengebruikstelling aan het rijk te doen vervallen, conform de regeling in het voortgezet onderwijs. Deze leden verzochten de regering nader in te gaan op zijn stelling, dat een dergelijke regeling fundamenteel afwijkt van het reeds jaren geldende stelsel

voor het primair onderwijs, en de argumenten aan te geven om van een dergelijke regeling af te zien.

De leden van de S.G.P.-fractie voelden zich aangesproken door de suggestie van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf), namelijk een vergoeding voor de grondprijs vast te stellen op basis van erfpachtberekening. Zij waren van oordeel dat een dergelijke regeling, gepaard met een regeling die erin voorziet dat het rijk ook een aandeel ontvangt in de waardeverhoging van de grond, in beginsel volledig recht doet aan de financiële verhouding tussen de overheden.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen of de regering instemt met het uitgangspunt dat indien grond voor een onbepaalde periode aan het handelsverkeer is onttrokken, in beginsel ook op die grond dient te worden afgeschreven? Zij hadden begrepen dat de afwijzende houding van de staatssecretaris vooral het gevolg is van het feit dat het rijk bij een zogenaamde erfpacht-constructie in feite nog steeds de waardeverhoging van de grond van gemeenten financiert en dat een dergelijke constructie een langere periode beslaat en meer kost. Deze leden waren echter van mening dat in de erfpachtberekening de waardeverhoging van de grond in principe kan worden meeberekend. Verder kan de vraag welke componenten in de berekening moeten worden opgenomen voorwerp zijn van nader overleg. Zij vroegen de reactie van de regering op hun visie.

Deze leden wezen er in dit verband in navolging van de Raad voor de gemeentefinanciën op dat, zolang de gemeente niet de beschikking heeft over de grond, daar voor de gemeente wel degelijk kosten aan zijn verbonden. Omdat het gebruik voor langere tijd vastligt heeft de gemeente te maken met rentekosten. Dit impliceert de redelijkheid van een rentevergoeding over het geïnvesteerde kapitaal zolang dit in gebruik is voor het onderwijs.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen of de regering meer inzicht kan geven in de stand van zaken wat betreft de onderhandelingen met de VNG en de relatie tussen die onderhandelingen en het eventueel komen met een voorstel tot volledige afschaffing van de vergoeding voor schoolterreinen.

De leden van de G.P.V.-fractie hadden zonder enthousiasme van het voorstel kennis genomen. Gegeven de financiële problematiek bij het onderwijs waardeerden zij het dat primair getracht is maatregelen te treffen met weinig of geen effecten op de formatie of de rechtspositie. Dat nam echter niet weg dat het onderhavige voorstel vragen oproept. Het enkele feit dat in het kader van een geheel van afspraken in het bestuursakkoord rijk – VNG over dit onderwerp overeenstemming is bereikt met de VNG mag de Tweede Kamer niet verhinderen kritische vragen te stellen.

Het voorstel de vergoeding voor de grondkosten te beperken tot een rentevergoeding had naar de mening van de leden van de G.P.V.-fractie een principieel karakter. Ook buiten het onderwijsterrein komt het voor dat het rijk aan gemeenten een vergoeding toekent waarin met de grondkosten rekening is gehouden. Moet het onderhavige wetsvoorstel worden gezien als een principiële keuze voor een andere vergoeding van de grondkosten? Zal dit voorstel gevolgen hebben voor andere vergoedingen, vroegen deze leden?

Deze leden hadden behoefte aan een nadere toelichting op de stelling dat het bij het Koninklijk Besluit van 2 januari 1980 inzake de gemeente Koudekerk aan den Rijn ging om een specifieke situatie, waarmee dit wetsvoorstel niet vergelijkbaar zou zijn. Als gemeenten het afschrijven op de verwervingskosten van gronden niet achterwege mogen laten vormen de afschrijvingskosten toch een reële kostenpot voor de gemeenten?

De leden van de G.P.V.-fractie meenden voorts, dat de staatssecretaris zich te gemakkelijk had afgemaakt van de kritiek van de Onderwijsraad, waar deze raad constateerde dat het wetsvoorstel in strijd komt met het aan artikel 52, eerste lid, van de WBO ten grondslag liggende beginsel. Ook al behoeft de tekst van een wetsbepaling niet te veranderen, feitelijk kan toch wel een andere inhoud worden gegeven aan genoemd beginsel. Dat was de strekking van de opmerking van de Onderwijsraad. Die opmerking vraagt om een inhoudelijke rechtvaardiging van de beleidswijziging.

Bedenkelijk vonden de leden van de G.P.V.-fractie de motivering van de staatssecretaris voor het niet toekennen van eerbiedigende werking. Zij voelden zich aangesproken door de stelling van de Raad van State dat in het rechtsverkeer tussen rijk en gemeenten, ook bij het volbrengen van taken in medebewind, geen andere rechtsbeginselen dienen te gelden dan tussen het rijk en particulieren. Gemeenten zijn ook bij de uitoefening van medebewindstaken geen semi-rijksdiensten maar zelfstandige openbare lichamen met eigen taken en verantwoordelijkheden.

Tegen deze achtergrond betwijfelden de leden van de G.P.V.-fractie de juistheid van toepassing van de nieuwe regeling over het begrotingsjaar 1991. Zij vroegen op dit punt een nadere motivering.

Het lid van de R.P.F.-fractie had met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel is, naar dit lid begreep, een gevolg van bezuinigingsoverwegingen. Hiervoor had hij, zeker in dit geval, alle begrip. Hij kon er mee instemmen dat het rijk niet langer grondkostenvergoedingen aan gemeenten doet toekomen, waarop de lokale overheden eigenlijk geen aanspraak kunnen maken. Daarnaast constateerde dit lid, evenals leden van andere fracties, dat met deze bezuinigingsmaatregel de formatie en de rechtspositie zoveel mogelijk worden ontzien. Hij kon deze prioriteitsstelling onderschrijven. Bovendien had hij met vreugde kennis genomen van het feit, dat het wetsvoorstel slechts betrekking heeft op de financiële relatie tussen het rijk en de gemeenten, en dat het niet doorwerkt voor bijzondere scholen.

De beperking van de vergoeding voor schoolterreinen zou het rijk op jaarbasis ruim f 45 miljoen opleveren. Kan de staatssecretaris aangeven hoeveel de beoogde maatregel in de jaren ná 1991 zal opbrengen? Dit lid ging er tenminste vanuit dat de vergoeding per jaar kan wisselen. Is deze veronderstelling juist? Het lid van de R.P.F.-fractie wilde aansluitend weten in hoeverre de financiële consequenties evenredig over de gemeenten zijn verdeeld. Zullen alle gemeenten door deze maatregel met een lastenverzwaring worden geconfronteerd, of wordt dat niet bedoeld met de stelling dat gemeenten in vele gevallen voor schoolterreinen geen financiële verplichtingen zijn aangegaan?

Het lid van de R.P.F.-fractie had nog een vraag met betrekking tot de reikwijdte van het nieuwe regime. Wil de staatssecretaris nader ingaan op het oordeel van de Raad van State, dat, gelet op het feit dat lopende financiële verplichtingen voortkomen uit bestaande afspraken, in het rechtsverkeer tussen rijk en gemeenten, ook bij het volbrengen van taken

in medebewind, geen andere rechtsbeginselen gelden dan die tussen rijk en particulieren, vroeg het lid van de R.P.F.-fractie? Hoe ziet de staatssecretaris in dat licht het opnemen van reeds lopende verplichtingen in het nieuwe regime?

De voorzitter van de Commissie,
Van Leijenhorst

De griffier van de Commissie,
Hillen