

Vergaderjaar 1991–1992

**22 469**

## **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 beperking van de rentevergoeding voor schoolterreinen en houdende wijziging van de vergoedingen voor schoolterreinen en gebouwen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

In de begroting voor het jaar 1991, vastgesteld bij wet van 14 maart 1991 (Stb. 1991, 231) zijn enige ombuigingen aangekondigd ten aanzien van de vergoeding voor de grondkosten. Deze voorzagen in het niet langer vergoeden van de aflossingscomponent voor de grond met ingang van het jaar 1991 en het niet langer vergoeden van de rente voor de grond vanaf het jaar 1992. De maatregel om de aflossingscomponent niet langer te vergoeden – waarover overeenstemming is bereikt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – is vastgesteld bij de wet van 10 april 1991 inzake de vergoeding voor schoolterreinen (Stb. 1991, 174) en in werking getreden op 1 mei 1991.

Ter uitwerking van bestuurlijke afspraken met de VNG (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) en in aansluiting op de voortgangsrapportage met betrekking tot de materiële vergoedingen in het primair onderwijs (Kamerstukken II 1990/1991, 21 800, hoofdstuk VIII, nr. 93) heeft op 3 juli 1991 opnieuw overleg plaatsgevonden met de VNG. Dit heeft geleid tot een overeenkomst, die bij brief van 2 oktober 1991, kenmerk BO/SP-91084607, aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gezonden en onder andere de volgende maatregelen bevat.

Aangezien het redelijk wordt geacht om de waardeinstijging van de grond waarop de schoolgebouwen zijn gebouwd zowel ten goede te laten komen aan het Rijk als aan de gemeenten, is overeengekomen dat met ingang van 1 januari 1992 nog slechts twee-derde gedeelte van de rentevergoeding voor de grond wordt verstrekt. Deze maatregel treedt in de plaats van de hiervoor vermelde, in de begroting voor het jaar 1991 aangekondigde, maatregel om de rente in het geheel niet meer te vergoeden. Mede in verband met de hierdoor ontstane begrotingsproblematiek is voorts overeengekomen dat de niet op het schoolterrein betrekking hebbende kosten van stichting en eerste inrichting per 1 januari 1992 in plaats van in 40 jaar worden vergoed in 60 jaar.

Een en ander is uitgewerkt in het thans voorliggende wetsvoorstel, terwijl ook de programma's van eisen voor de jaren 1992 en volgende dienovereenkomstig zullen worden vastgesteld. Met deze maatregelen is gedeeltelijk voorzien in de financiële problematiek die is gesignaleerd in de begroting voor het jaar 1991 en de memorie van toelichting bij de hiervoor genoemde wet van 10 april 1991. De wijzigingen in dit wetsvoorstel voldoen voorts aan het in de memorie van toelichting genoemde uitgangspunt dat geen effecten op de formatie of de rechtspositie optreden.

Aan de beperking van de rentevergoeding voor het schoolterrein zijn voor de gemeenten nadelige financiële consequenties verbonden, echter twee-derde minder dan het geval zou zijn geweest, indien de eerder aangekondigde afschaffing van de rentecomponent was doorgegaan. In voormeld bestuurlijk overleg van 3 juli 1991 is overeengekomen dat in het kader van de vereenvoudiging in de bekostigingsstelsels voor het primair onderwijs zal worden bezien of en in hoeverre nog vorm dient te worden gegeven aan de in de begroting 1991 als compensatie voor de afschaffing van de rentevergoeding genoemde maatregelen. Deze betroffen aanpassingen met betrekking tot overschrijdingsregeling en de vergoeding voor de zogenoemde andere voorzieningen.

Als gevolg van de verlenging van de aflossingstermijn zijn geen extra bestuurslasten of nadelige financiële consequenties voor gemeenten te verwachten. De maatregel brengt geen wijziging in de reeds bestaande situatie dat de Rijksvergoeding is gebaseerd op een fictieve lening en dat gemeenten voorzieningen in de huisvesting op een zeer diverse wijze financieren. Zij sluiten leningen af met diverse looptijden of financieren voorzieningen in de huisvesting met niet geleend geld. Leningen worden bovendien afgesloten om te voorzien in de totale gemeentelijke investeringen en niet alleen ten behoeve van de financiering van een voorziening in de huisvesting van het onderwijs. De maatregel heeft derhalve niet tot gevolg dat gemeenten genoodzaakt zijn tot het omzetten van leningen. De verlenging van de aflossingstermijn brengt met zich mee dat door het Rijk aan de gemeenten jaarlijks een lager aflossingsbedrag wordt vergoed. Het rentepercentage verandert echter niet. Doordat lagere aflossingsbedragen worden vergoed, zullen de restantboekwaarden van de voorzieningen in de huisvesting en de daaraan gerelateerde rentevergoedingen op een hoger niveau komen te liggen. Hierdoor kan worden aangenomen dat gemeenten in staat zijn om de gevolgen voor de totale gemeentelijke investeringen op te vangen.

## **2. Advies Onderwijsraad en overige adviezen**

Blijkens zijn advies van 24 september 1991, kenmerk OR 91000262/1P, acht de Onderwijsraad (OR) het gewenst dat de voziene wetswijzigingen tot stand worden gebracht nu daarover volledige overeenstemming bestaat tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De OR vestigt wel de aandacht op opmerkingen die de Raad voor de gemeentefinanciën (RGF) in zijn advies van 9 september 1991, kenmerk 107889 Rgf 128/205, heeft gemaakt over het verschil in lengte dat ontstaat tussen de aflossingsperiode van het gebouw en die van het terrein en over het nut van verlenging van de aflossingsperiode in gevallen waarin het einde van die periode in zicht is. Met betrekking tot het laatste concludeert de RGF dat hij omwille van de eenvoud ermee kan instemmen dat geen uitzonderingen worden gemaakt op de hoofdregel van verlenging tot 60 jaar. Ik ga daarop derhalve niet nader in. Wat het eerste betreft merk ik op dat de bouwkosten enerzijds en de grondkosten anderzijds een verschillende benadering vergen. Terwijl de kosten van de bouw over een bepaalde periode moeten worden afgeschreven, behoudt grond altijd zijn waarde. Om deze reden worden de bouwkosten in een bepaalde periode die varieert al naar

gelang het een voor blijvend dan wel een voor tijdelijk gebruik bestemde voorziening in de huisvesting betreft, vergoed en wordt voor de grond volstaan met een rentevergoeding gedurende de gebruikperiode, maar maximaal 40 jaar. Het hanteren van één maximale vergoedingstermijn voor grond, ongeacht of de daarop gebouwde huisvestingsvoorziening van permanente of van tijdelijke aard is, verdient ook uitvoeringstechnisch de voorkeur.

De RGF merkt voorts op dat er spanning bestaat tussen de huidige bezuinigingsvoorstellen en het voornemen om in het kader van de decentralisatie-impuls het huisvestingsbeleid aan de school- en gemeentebesturen over te dragen onder gelijktijdige deregulering. Met de decentralisatie en deregulering van het huisvestingsbeleid kan evenwel nu nog geen rekening worden gehouden. Bij laatstgenoemde operatie zal moeten worden bekeken welke mogelijkheden er zijn.

De RGF refereert aan zijn advies over de wet tot wijziging van de WBO, de OWBO, de ISOVSO en de OISOVSO inzake de vergoeding voor schoolterreinen (Stb. 1991, 174), waarin hij pleitte voor een erfpachtconstructie. Uitgangspunt van zijn redenering was daarbij dat de rentevergoeding voor de grond zolang de gemeente niet vrijelijk over de grond kan beschikken, dient te worden gebaseerd op het nog niet afgeloste deel dat voor rijksvergoeding in aanmerking zou komen. Die mening blijft de RGF toegedaan. Naast hetgeen ik in de memorie van toelichting bij genoemde wet hierover heb opgemerkt, wijs ik erop dat zowel de huidige als de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen rentevergoeding voor het schoolterrein voortvloeit uit akkoorden met de VNG (zie paragraaf 1 van deze toelichting).

De RGF merkt op eraan te hechten dat de grondslag van de rentevergoeding alsmede het te voeren renteconversiebeleid eenduidig worden vastgelegd en dat daarbij wordt aangesloten bij de termijn die wordt gehanteerd door financiële instellingen zoals de Bank voor Nederlandsche Gemeenten. Aan deze wens van de RGF, die overeenkomt met het gestelde in het advies van de VNG d.d. 10 september 1991, kenmerk OCSR/107863, is voldaan.

Aangezien het onderhavige wetsvoorstel slechts wijziging beoogt te brengen in de looptijd en niet in de financieringsvorm van schoolgebouwen, is niet tegemoetgekomen aan de wens van de RGF om de vergoedingen voor voormalige kleuterschoolgebouwen, die zijn gebaseerd op een 60-jarige annuïteitenverlening, om te zetten in vergoedingen, gebaseerd op een 60-jarige lineaire lening.

De RGF deelt ten slotte mee ernstige principiële bezwaren te hebben tegen de mogelijkheid de inwerkingtreding te laten plaatsvinden met terugwerkende kracht. De inwerkingtreding per 1 januari 1992 is onderdeel van het in paragraaf 1 van deze toelichting genoemde akkoord met de VNG d.d. 3 juli 1991. Voorts is de maatregel op 2 oktober 1991 aangekondigd in het officiële publikatieblad van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (Publikatie d.d. 23 september 1991, DGBO-91079041, Uitleg OenW-Regelingen d.d. 2 oktober 1991, nr. 23), zodat de scholen en de gemeenten tijdig op de hoogte zijn gebracht van de voorgenomen wijziging van de vergoedingen. Aangezien aan de beperking van de rentevergoeding voor schoolterreinen evenwel nadelige financiële gevolgen voor de gemeenten zijn verbonden, heb ik – mede gelet op het advies van de Raad van State – voor dit onderdeel van terugwerkende kracht afgezien.

### **3. Deregulering**

Het wetsvoorstel voorziet in een vermindering van de vergoeding voor terreinen en een verlenging van de aflossingstermijn bij de vergoeding voor gebouwen en eerste inrichting in het basisonderwijs en het (voort-

gezet) speciaal onderwijs. Het voorstel is bedoeld als bijdrage aan de oplossing van de financiële problematiek van het ministerie.

Voormelde vergoedingen zijn gebaseerd op de Wet op het basisonderwijs (WBO; Stb. 1986, 256), de Overgangswet WBO (OWBO; Stb. 1987, 257), de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO; Stb. 1987, 614) en de Overgangswet ISOVSO (OISOVSO; Stb. 1987, 615). De vergoedingen zijn uitgewerkt in het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO (Stb. 1985, 558), de ministeriële regeling ex artikel 36 van dat besluit, het Bekostigingsbesluit ISOVSO/OISOVSO (Stb. 1987, 617) en de programma's van eisen op grond van de artikelen 90 en 90b van de WBO en 88j en 881 van de ISOVSO. Deze uitvoeringsregelingen zullen waar nodig worden aangepast.

Het ministerie is belast met de uitvoering van de regeling in dit wetsvoorstel. De extra werkzaamheden bestaan uit het eenmalig omrekenen van de vergoeding voor schoolterreinen, gebouwen en eerste inrichting in gebruik bij het basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs. De uitvoering van de regeling noopt niet tot nieuwe bestuursinstrumenten en brengt behalve voor het ministerie uit dien hoofde (zie hiervoor) geen extra werk met zich mee. Er zijn geen gevolgen voor het justitiële apparaat te verwachten, aangezien de aanpassingen van de vergoedingen rechtstreeks voortvloeien uit het wetsvoorstel en niet leiden tot afzonderlijke beschikkingen, maar worden verwerkt in de gebruikelijke beschikkingen tot vaststelling van de rijksvergoeding. Aan de beperking van de rentevergoeding voor schoolterreinen zijn voor de gemeenten nadelige financiële consequenties verbonden (zie paragraaf 1 van deze toelichting).

#### 4. Financieel kader

De beperking van de rentevergoeding voor schoolterreinen heeft op jaarbasis een opbrengst van f 35 miljoen. Aan de verlenging van de aflossingstermijn bij de vergoeding voor gebouwen en eerste inrichting is de volgende opbrengst (in miljoenen guldens) verbonden:

1992	1993	1994	1995	1996
112	99	88	77	67

#### 5. Artikelsgewijze toelichting

##### *Artikel I (artikel 98 WBO)*

De wijziging in het eerste lid van artikel I heeft tot gevolg dat de vergoeding voor schoolterreinen die in de toekomst zullen worden bekostigd op grond van de Wet op het basisonderwijs wordt beperkt tot twee-derde van de rente op basis van een fictieve lening met een looptijd van 40 jaar en een lineaire aflossing.

Ter voorkoming van een onjuiste a contrario-redenering als gevolg van het noodzakelijkerwijs bij artikel VII opnemen van de wijze waarop het rentepercentage dient te worden vastgesteld, is thans ook in de wetsartikelen betreffende de schoolterreinen en derhalve ook in artikel 98, derde lid, van de WBO een beschrijving van de vigerende wijze van vaststelling van het rentepercentage opgenomen.

In het derde lid van artikel I is bepaald dat de huidige tweede volzin van artikel 98, derde lid, van de WBO vervalt. Bedoelde volzin, die regelt dat lopende vergoedingen voor schoolterreinen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (1 mei 1991) worden verminderd met de aflossingscomponent, wordt overbodig door artikel VI. Dit artikel regelt immers dat bij zijn inwerkingtreding alle op dat moment lopende vergoe-

dingen voor schoolterreinen worden omgezet in een vergoeding ter grootte van twee-derde van de rente over de grondkosten. Dit betekent dat aan een afzonderlijke bepaling in de WBO over het vervallen van de aflossingscomponent geen behoefte meer bestaat. Wel blijft deze bepaling in de WBO van toepassing op de vergoedingen over de periode vanaf 1 mei 1991 tot de hiervoor bedoelde omzetting van de vergoeding (zie artikel V).

## **ARTIKEL II**

Ook voor de in de onderdelen A en B van dit artikel genoemde bepalingen geldt dat zij overbodig zijn geworden door artikel VI, maar op grond van artikel V wel van toepassing blijven op de vergoedingen over de periode vanaf 1 mei 1991 tot de inwerkingtreding van artikel V.

## **ARTIKEL III**

Dit artikel bevat voor het (voortgezet) speciaal onderwijs een soortgelijke regeling als voor het basisonderwijs is opgenomen in artikel I.

## **ARTIKEL IV**

Dit artikel bevat voor het (voortgezet) speciaal onderwijs een soortgelijke regeling als voor het basisonderwijs is opgenomen in artikel II.

## **ARTIKEL V**

Dit artikel is opgenomen om te voorkomen dat op vergoedingen die betrekking hebben op de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en die – bijvoorbeeld als gevolg van een beroepsprocedure – nog niet definitief zijn vastgesteld het nieuwe recht van toepassing wordt. Op vergoedingen die wel reeds definitief zijn vastgesteld zou het nieuwe recht ook zonder deze overgangsbepaling geen invloed hebben. Voor de periode vanaf de inwerkingtreding van het zogenaamde Londo-bekostigingssysteem (voor het basisonderwijs 1 augustus 1985, voor het (voortgezet) speciaal onderwijs 1 januari 1988) tot de inwerkingtreding op 1 mei 1991 van de in paragraaf 1 van deze toelichting genoemde wet inzake de vergoeding voor schoolterreinen, blijven de artikelen van toepassing zoals deze luiden op 30 april 1991. Over de periode vanaf 1 mei 1991 tot de dag van inwerkingtreding van dit artikel dienen de vergoedingen voor schoolterreinen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs te worden vastgesteld aan de hand van de bepalingen zoals luidend op de dag voorafgaande aan de datum van inwerkingtreding van dit artikel.

Opgemerkt zij nog, dat in het eerste en tweede lid een beschrijving van de wijze van vaststelling van het rentepercentage achterwege kan worden gelaten, omdat de tekst van de daarin genoemde artikelen zoals deze luiden op 30 april 1991 geen nadere aanduiding van de wijze van vaststelling van de vergoeding bevatte.

## **ARTIKEL VI**

Dit artikel heeft tot gevolg dat lopende rentevergoedingen voor schoolterreinen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs ten

opzichte van de vergoedingen die het Rijk zonder dit wetsvoorstel zou hebben betaald, met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit artikel met een derde worden verminderd. De rente, die dus nog slechts voor twee-derde wordt vergoed, wordt evenals voorheen berekend over het nog niet afgeschreven deel van de door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen noodzakelijk geachte kosten. Het artikel brengt geen wijziging in de omvang van de noodzakelijk geachte kosten. Voorts blijft de aflossingstermijn waarvan bij de vergoeding voor schoolterreinen wordt uitgegaan 40 jaar.

## **ARTIKEL VII**

Dit artikel heeft tot gevolg dat vergoedingen voor stichtingskosten en kosten van eerste inrichting van permanente gebouwen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs met ingang van 1 januari 1992 worden gewijzigd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat zowel voor de aflossing als voor de rente een volledige vergoeding wordt verstrekt, echter verdeeld over een periode die 20 jaar langer is dan oorspronkelijk voorzien. Indien bijvoorbeeld op 1 januari 1992 reeds gedurende 15 van de 40 jaar een vergoeding is verstrekt en het nog niet vergoede deel van de noodzakelijk geachte kosten f 45 000,- bedraagt, zal op basis van de nieuwe regeling vanaf 1992 tot 2037 jaarlijks worden vergoed:

- a. f 1000,- voor aflossing alsmede
- b. de rente over het nog niet vergoede deel van de noodzakelijk geachte kosten; per 1-1-1992 bedraagt dit deel f 45 000,- ; per 1-1-1993 f 44 000,-; per 1-1-1994 f 43 000,- enzovoort).

De reden waarom in de laatste volzin van het tweede lid niet is uitgegaan van een verlenging van een fictieve lening voor 40 jaar met 20 jaar naar 60 jaar vloeit voort uit het gegeven dat onder het zo genoemde declaratiestelsel vergoedingen met ook andere looptijden dan 40 jaar tot stand kwamen. Om die reden wordt in de genoemde volzin van een verlenging met 20 jaar gesproken.

Voor wat betreft de te hanteren rentepercentage zij opgemerkt dat deze niet wegens de verlenging van de looptijd zullen worden bijgesteld. Bij de herrekening van een vergoeding zal derhalve van het bestaande rentepercentage worden uitgegaan. Dit volgt uit het derde lid van artikel VII, waarin het bestaande systeem voor de vaststelling van de rentepercentages is neergelegd.

Voorts zij opgemerkt, dat het artikel geen gevolgen heeft voor gebouwen met een tijdelijke bouwaard, waardoor een op een 15-jarige lening gebaseerde vergoeding of een huurvergoeding wordt verstrekt, en voormalige kleuterschoolgebouwen, waarvoor de vergoeding is gebaseerd op een 60-jarige annuïteitenlening. Ook de in de artikelen 84, 205 en 205bis van de Lager-onderwijswet 1920 (Stb. 1974, 565) en artikel 184 van het Besluit buitengewoon onderwijs 1967 (Stb. 1978, 582) bedoelde schoolgebouwen vallen niet onder de regeling in dit artikel.

## **ARTIKEL VIII**

De inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is bepaald op de eerste dag van de maand volgend op de publikatie in het Staatsblad voor wat betreft de vermindering van de rentevergoeding voor schoolterreinen en op 1 januari 1992 voor wat betreft de verlenging van de aflossingsperiode voor de stichtingskosten van gebouwen.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,  
J. Wallage