

22 957

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en regeling van de overname van het economisch claimrecht

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR WETENSCHAPSBELEID EN HOGER ONDERWIJS¹

Vastgesteld 15 oktober 1993

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie, behorende tot het **CDA**, hadden met wisselende gevoelens van het voorstel kennisgenomen. Ze hadden bepaald waardering voor het centrale idee om de besturen van de HBO-instellingen zelf de verantwoordelijkheid te geven voor het beheer van de gebouwen, waartoe de bekostiging zal plaatsvinden bij wijze van zogenoemde lump-sum financiering. Het verheugde de leden van de CDA-fractie dat de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen (en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) een beleid voeren dat zo geïnspireerd lijkt door de beginselen van spreiding van verantwoordelijkheid en versterking van het middenveld. Het ware overigens beter om te spreken van variabele bekostiging, aangezien het bekostigingsbedrag varieert met het aantal studenten. Het was deze leden overigens opgevallen hoe gecompliceerd het is om een in wezen simpel idee te verwezenlijken.

Dat laatste is niet in de laatste plaats gekomen door de wens om debudgettering te vermijden en toch een waarborg te creëren voor de externe financiering. De aarzelingen van deze leden hebben te maken met de complicaties. Bepaald minder waardering hadden deze leden voor het feit dat de eenmalige kapitaalontvangsten door de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de lopende sfeer worden verbruikt.

Alvorens tot een oordeel te komen wilden deze leden enkele vragen stellen, overigens na kennis genomen te hebben van de zeer grondige behandeling in de Tweede Kamer. Het was deze leden daarbij opgevallen dat de bewindslieden zorgvuldig zijn ingegaan op vragen en problemen, en ook daarvoor reeds tal van problemen in de overgangssfeer hebben opgelost.

Willen de ministers nog eens uitleggen waarom er volgens hen geen sprake is van debudgettering? Indien daarvan volgens hen geen sprake is, willen zij dan meedelen wat de gevolgen zijn van de leningen van de

¹ Samenstelling:

Braks (CDA), Kuiper (CDA), Postma (CDA), Kassies (PvdA), Schinck (PvdA), Soetenhorst-De Savornin Lohman (D66), Vis (D66), Van Boven (VVD), Ginjaar (VVD) (voorzitter), De Boer (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

banken aan de scholen voor het financieringstekort van de overheid en voor het vorderingstekort volgens de EMU-definitie? Bij de kwestie van debudgettering speelt een belangrijke rol of de staat een garantie afgeeft. Daarvan is ten aanzien van de leningen aan de scholen geen sprake. Maar komt de toezegging van de bewindslieden, dat de scholen in de toekomst in elk geval de rente- en aflossingsverplichtingen van de netto-deelnamesommen in de normatieve bekostiging vergoed krijgen, materieel niet neer op een garantie?

Met de vorige vraag heeft te maken dat de scholen in economische zin deel uitmaken van de overheid, ongeacht de aard van hun rechtspersoonlijkheid. Datzelfde geldt ook voor het in te stellen Waarborgfonds. Het had deze leden bevreemd dat de ondertekenaars zo veelvuldig hebben beklemtoond, dat het Waarborgfonds een privaatrechtelijk Fonds is dat wordt ingesteld en beheerd door de scholen. Het Fonds wordt immers indirect door de wetgever ingesteld; zonder Waarborgfonds zullen banken niet bereid zijn aan alle scholen op redelijke voorwaarden leningen te verstrekken, tenzij de staat bereid zou zijn garanties te verstrekken. Het was ook de leden van de Tweede Kamer opgevallen dat de ministers zo veel nadruk leggen op de privaatrechtelijke status. Is dat alleen maar om te voorkomen dat het ministerie van Financiën anders de ontvangst als debudgettering zal aanmerken? Het was deze leden overigens ter ore gekomen dat de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen in reactie op een brief van het bankenconsortium aangaande enkele problemen in de onderhandelingen heeft gesteld, dat het de scholen zelf zijn die over de problemen moeten onderhandelen. Hebben de bewindslieden er niet alle belang (meer dan 1,2 miljard gulden en andere meer inhoudelijke belangen) bij dat er een Waarborgfonds komt en dat banken bereid zijn de scholen te financieren? Om wat voor problemen gaat het trouwens?

De leden, behorende tot de CDA-fractie, vroegen voorts hoe ver het staat met de onderhandelingen tussen de banken en de HBO-Raad? Deze leden zouden willen vermijden dat een wet wordt aangenomen, waarna vervolgens zou blijken dat banken toch niet bereid zijn om leningen te verstrekken, zoals thans het geval is bij de revalidatiecentra. Overigens meenden deze leden dat de instelling van het Waarborgfonds dat probleem in principe kan voorkomen. Wat zijn overigens de solvabiliteitsvereisten van De Nederlandsche Bank voor de algemene banken bij dit soort leningen? De vraag is daarom voor het wetsvoorstel relevant, omdat hogere solvabiliteitsvereisten niet alleen een hogere rente uitlokken, doch ook de availability of credit verkleinen.

Deze leden hadden kennis genomen van de gedachtenwisseling over het verhuizen van scholen. Terecht is gesteld, dat door de uitwerking geen school wordt gedwongen tot verhuizing, aangezien in de toekomst de instellingen in elk geval de rente- en aflossingsverplichtingen van de aangegane leningen voor de netto-deelnamesommen kunnen voldoen. Door de Tweede Kamer is er ook op gewezen, dat na de «operatie» er wel een prikkel tot verhuizen kan ontstaan, bijvoorbeeld voor die scholen, die gevestigd zijn op dure locaties, bijvoorbeeld in het centrum van de grote steden. De instellingen zijn na aanvaarding van het voorstel zelf verantwoordelijk voor dat soort keuzen, zo hadden deze leden begrepen. Aangezien de prijs, welke de school moet betalen in de vorm van de netto-deelnamesom niet is gebaseerd op de marktwaarde van de gebouwen, doch op landelijke, uniforme rekenveronderstellingen, krijgen de besturen van bepaalde scholen op dure locaties een relatief voordeel in de schoot geworpen, dat zij kunnen benutten. Om wat voor verschillen in gecreëerd eigen vermogen kan het gaan, uitgaande van verschillen in grondprijzen tussen Amsterdam-Centrum, Den Haag, Utrecht, dan wel Vlissingen en Den Helder? Is het aanbrengen van verschil in eigen vermogen tussen de instellingen door de onderhavige voorstellen onder-

zocht, onderkend en besproken? Uiteraard is een en ander nog duidelijker indien wordt gelet op de sportterreinen waarvoor een uniforme prijs wordt gehanteerd van 400 000 gulden, ongeacht hun ligging.

Samenhangend met de voorgaande vraag hadden de leden van de CDA-fractie een vraag over de waardebepaling van de gebouwen. Deze leden hadden er kennis van genomen dat bij de taxatie zal worden uitgegaan van de onderwijsbestemming van het gebouw. Deze leden meenden dat daardoor stelselmatig een te hoge waarde wordt bepaald, waardoor de instellingen gedwongen worden een te hoge prijs te bepalen. Is het immers niet zo, dat vele schoolgebouwen bij alternatieve toepassingen veel minder waard zijn, wegens verbouwings- en herinrichtingskosten en wegens beperkingen, opgelegd door een bestemmingsplan? Hooguit kunnen de gebouwen op toplocaties ten gevolge van de grondprijs veel meer waard zijn, doch niet op doorsnee-locaties. Delen de bewindslieden deze mening? Zo ja, is het dan verantwoord dat de Staat der Nederlanden schoolbesturen, zij het met hun instemming, oververschuldiging opdringt? Kunnen de ministers voor een paar verschillende willekeurig gekozen lokaties in het land, aanduiden welke enerzijds de getaxeerde waarde is bij een onderwijsbestemming en welke anderzijds de geschatte waarde is bij vrije verkoop? Deze leden dachten dat waardebepaling, uitgaande van een onderwijsbestemming, relevant zou kunnen zijn hetzij voor de korte termijn, hetzij voor de lange termijn indien sprake is van «overall» stijgende studentenaantallen. Uitgaande van een daling van het aantal studenten in het HBO in de toekomst, door vergrijzing en, in verscherpte mate, door de ideeën van de minister over stapelen van studies, dachten deze leden dat het gevaar niet denkbeeldig is, dat in de toekomst aan schoolgebouwen per saldo de onderwijsbestemming zal worden onttrokken. Als die redenering juist is, is taxatie uitgaande van onderwijsbestemming niet juist.

Ten aanzien van de toekomstige normvergoeding zijn de Kamerstukken in zoverre onduidelijk dat soms sprake is van de minimale vergoeding van de rentekosten verbonden aan de netto-deelnamesommen, terwijl daarnaast in andere gevallen sprake is van rente- en aflossingsuitgaven. Het leek deze leden goed om maximale duidelijkheid te verschaffen. Zij hadden de bewindslieden aldus begrepen, dat het gaat om rente en aflossing. Voorts is het goed om expliciet vast te stellen, dat het gaat om rente- en aflossingskosten, dus de kapitaallasten verbonden aan de netto-deelnamesommen, ongeacht de herkomst van het benodigde kapitaal. Het begrip rente- en aflossingsuitgaven (zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, pagina 6) is dan immers te beperkend.

De bewindslieden hebben de neiging om de regeling van het Waarborgfonds aan de scholen over te laten; deze leden konden daarvoor uit een oogpunt van spreiding van verantwoordelijkheid begrip opbrengen. Zijn de bewindslieden het overigens met deze leden eens, dat het Fonds net als de Staat deel uitmaakt van de centrale overheid? Juist omdat dat Fonds essentieel is voor de realisatie van de ideeën meenden deze leden, als medewetgevers, dat discussie over dat Fonds vooraf geboden is.

Veel van de alreeds verschaft informatie is duidelijk. Dat alle scholen verplicht worden mee te doen, heeft naar hun oordeel van doen met het realiseren van het doel van de indieners n.l., dat voor alle instellingen in het HBO financiering door de kapitaalmarkt mogelijk wordt. Onduidelijk is of instellingen bij de voeding van het Fonds een verschillende bijdrage moeten geven. Wordt de omvang van storting bepaald door het bedrag dat geborgd wordt door het Fonds? Indien een instelling niet aan haar verplichtingen aan de bank voldoet, zodat door de bank getrokken wordt op het Fonds, dan kan een beroep worden gedaan op de scholen. Blijft

de instelling die in gebreke is gebleven in het krijt staan bij het Fonds? Een ander punt van onduidelijkheid betreft het toezicht door het Fonds op de financiële positie van de «leden». In de memorie van toelichting, pagina 10, wordt gesteld dat instellingsaccountants en de betreffende minister jaarlijks de algemene positie van de instellingen beoordelen, en dat ook het Fonds jaarlijks een oordeel moet vormen over de financiële positie. Deze leden wezen er op dat ondanks goedkeurende verklaringen van accountants regelmatig bedrijven failliet gaan. Zij wezen er voorts op dat de accountantsverklaringen van de departementen evenzo een verklaring afgeven over de rechtmatigheid en niet over de financiële positie. Ze wezen ook op het toezicht van De Nederlandsche Bank, dat, hoewel van bedrijfseconomische en algemeen-economische aard, niet heeft kunnen voorkomen dat de Tilburgse Hypotheekbank failliet is gegaan. Is een Waarborgfonds in staat om die financiële posities te beoordelen? Wordt niet door de wetgever aangekoerst op een nieuw semi-ambtelijk apparaat?

Het was deze leden niet ontgaan dat instellingen ontheffing kunnen vragen op levensbeschouwelijke of godsdienstige gronden. Hoeveel instellingen zullen daarvan gebruik maken en hoe zullen zij in de dan vereiste terugvalpositie voorzien?

De passage in de memorie van toelichting onderaan aan pagina 12 was voor deze leden onduidelijk. Onduidelijk ook is in de discussie met de Tweede Kamer gebleven welke verschillen er kunnen optreden in het nieuwe regime tussen particuliere instellingen, rijksscholen en gemeentescholen. Graag zagen deze leden opheldering op dat punt, waarvoor overigens ook reeds door de Raad van State aandacht is gevraagd, waar het gaat om aspecten als verschillen in noodzaak van borgstelling door het Fonds, verschillen in de relatieve omvang van de nodige leningen, dan wel van kapitaalverschaffing door de «moederorganisatie», verschillen in rentetarieven en verschillen in personeelsconsequenties als een instelling faillieert.

Niet onbelangrijk achtten deze leden de vraag, opgeworpen door de Raad van State en later ook behandeld in de Tweede Kamer, of het Waarborgfonds een bestuursorgaan is. De indieners stellen dat van een bestuursorgaan geen sprake is, omdat het Fonds naar hun oordeel geen bestuurstaak uitoefent en niet beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden. De indieners wijzen ook hier (o.a. memorie van toelichting, pagina 18) weer op de privaatrechtelijke status van het Fonds. Heeft in de ogen van de bewindslieden De Nederlandsche Bank n.v. een bestuurstaak? Uit dit voorbeeld ten aanzien van een van de montaire autoriteiten blijkt, dat de rechtspersoon niet relevant is voor die vraag. Het Fonds wordt formeel opgericht door de instellingen, doch materieel door de indieners, die in de memorie van toelichting en in de discussie met de medewetgevers uitvoerig ingaan op de verschillende functies van het Fonds, de borging en de sanering en daarvan afgeleid het toezicht. Indirect is er dus naar het oordeel van deze leden wel sprake van een bestuurstaak, te meer als men bedenkt dat zonder het Fonds de voorgestelde wet niet kan worden uitgevoerd. De bevoegdheden van het Fonds zijn naar het oordeel van deze leden dan ook weliswaar formeel niet publiekrechtelijk, doch materieel verschillen ze daarvan niet, waarbij in herinnering zij gebracht dat het Fonds deel zal uitmaken van de centrale overheid. Graag zagen deze leden een reactie op deze argumenten. Hebben de bewindslieden overigens een advies hierover ingewonnen bij hoogleraren bestuursrecht, gegeven ook de stellingname van de Raad van State?

Deze leden hadden ook de discussie gevolgd over de voeding van het Fonds door het Rijk met 55 miljoen gulden. Deze leden wilden, na kennisneming van de optellingen op pagina 10 van de nota naar

aanleiding van het eindverslag, weten hoe de hele operatie comptabel zal worden verwerkt. De financiële paragraaf van de memorie van toelichting en de latere stukken geven daar niet de volledige duidelijkheid over. Wordt de bruto-ontvangst geboekt als kapitaalontvangst, en worden verrekeningen in verband met verplichtingen welke in mindering worden gebracht om te komen tot de netto-deelnamesommen, als uitgave geboekt? Het was deze leden ontgaan of een en ander reeds in de begroting 1993 of de begroting 1994 is na te vorsen. Is het waar dat Onderwijs en Wetenschappen van de netto-ontvangst van 1,2 miljard 0,9 miljard mag aanwenden in de eigen lopende sfeer, en dat 0,3 miljard door Financiën op hoofdstuk IX-A als ontvangsten worden verantwoord?

Deze leden hadden begrepen dat de toegezegde vergoeding voor rente en aflossingen, verbonden met de deelnamesommen, deel gaat uitmaken van de normatieve vergoeding, waarin naast de bestaande «lump-sum» voor personele uitgaven ook de overige huisvestingskosten zullen opgaan. Graag ontvingen deze leden informatie over de overige huisvestingskosten. Om wat voor uitgaven gaat het daarbij? Hoe reëel is het gevaar, dat in de toekomst daarop zal worden bezuinigd via algemene bezuinigingsrondes, juist omdat rente- en aflossingsverplichtingen gegarandeerd worden?

De indieners streven naar aanvaarding met ingang van 1 januari 1994. Is dat streven in overeenstemming met de elders noodzakelijke voortgang? Hoe ver is het met de overigens noodzakelijke stappen, zoals het overleg over de vaststelling van de individuele deelnamesommen, het overleg met de banken, het vaststellen van de statuten van het Fonds, etc.?

Er is bij de berekening van de deelnamenormen uitgegaan van een levensduur van 30 jaar. Hoe goed is dit uitgangspunt? Welk deel van de gebouwen is ouder en gaat dus «om niet» over? Is hier sprake van een willekeurige bevoordeling? Indien overigens de gemiddelde levensduur langer is dan 30 jaar, dan zit hier een correctie op de te hoge vaststelling van de waarde, zo dachten deze leden.

Bij de berekening van de deelnamenormen speelden, dachten deze leden, een rol het begrip functioneel netto vierkant meten (F_{nm}^2) en de gemiddelde rekenprijs van f 300 per m^2 grond. Is bij F_{nm}^2 uitgegaan van een bruto vloeroppervlak dat gemiddeld 1,66 maal het netto oppervlak is? Wat voor relatieve bevoordeling zit verborgen in de verhouding bruto-netto? Indien oudere gebouwen een hogere verhouding hebben, krijgen ze dan in de toekomst een lagere effectieve vergoeding per bruto m^2 doch krijgen ze bij de overdracht meer bruto m^2 om niet? Wat is voorts de gemiddelde grondprijs in steden met HBO-instellingen bijv. in plaatsen als Alkmaar, Leeuwarden en Utrecht? Is de grondprijs niet duidelijk lager? Als dat het geval is, is dan weer niet een te hoge prijs gevraagd?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. Zij wilden enkele vragen stellen.

In welk stadium bevinden zich de verkennende gesprekken met het W.O. terzake van deze materie? Kan voorts worden medegedeeld hoever het overleg van de financiers met het HBO-veld is gevorderd?

Laat zich reeds bij benadering bepalen welke omvang het Waarborgfonds bij zijn start zal hebben, los van de van Rijkswegge toegezegde bijdrage?

De leden van de **VVD**-fractie konden zich verenigen met de primaire doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel, te weten het in eigen beheer brengen van het gebouwenbestand van de HBO-instellingen. Zij achtten echter de gekozen uitvoeringswijze niet de juiste en waren daarbij niet overtuigd van de argumenten tegen overdracht-om-niet door de bewindslieden gebruikt; immers de factoren die bij een dergelijke overdracht gelden zijn ook nu aanwezig. Willen de bewindslieden daar nog eens op ingaan?

Deze leden betreurden het daarnaast in hoge mate dat in het voorliggende wetsvoorstel een vermenging is opgetreden met andere beleidsdoelstellingen, te weten het opvangen van gaten in de begroting. Los van het feit dat zij dit geen goed financieel beleid vinden, zijn zij bovendien van mening dat een zuivere beoordeling van de wijze waarop de primaire doelstelling wordt bereikt, niet mogelijk is. Wil de regering hier nog nader op ingaan en in haar antwoord tevens betrekken het feit, dat door de gekozen oplossing de kosten voor de overheid in de toekomst hoger worden dan anders het geval zal zijn. Is dit niet in strijd met het begrip duurzaamheid, inhoudende, dat geen kosten op toekomstige generaties worden afgewenteld?

Kan de regering een nadere aanduiding geven van de ratio van de verplichte medewerking voor de instelling aan het Waarborgfonds, ook als instellingen van het Fonds geen gebruik wensen te maken, zo vroegen dezelfde leden. Het Fonds dient aanvragen tot borging te beoordelen op aanvaardbaarheid. Op welke wijze is zeker te stellen dat bij deze beoordeling het Fonds niet tevens onderwijs-inhoudelijke aspecten in beschouwing neemt, dan wel daarop invloed uitoefent?

Op welke wijze is te voorkomen dat in de statuten van het Fonds bepalingen worden opgenomen, die zulks mogelijk zouden maken. Ontvangt de regering deze statuten nog in concept-vorm ter beoordeling, zulks mede ter voorkoming dat het Fonds zich als een mini-departement gaat gedragen? Kan de regering nadere informatie geven over de formatie van het medewerkersbestand bij het Fonds?

Kan de regering nader ingaan op de verhouding tussen Fonds, de HBO-raad en individuele instellingen? Kan zij nadere informatie verschaffen over de onderhandelingen met de financiers? Kan de regering nader ingaan op de gewenste financiële zekerheid voor de instellingen met betrekking tot de lump-sum?

De voorzitter van de commissie,
Ginjaar

De wnd. griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen