

Vergaderjaar 1996–1997 Nr. 131e

**24 666**

## **Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en vervallen van het economisch claimrecht**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 13 mei 1997

De nadere memorie van antwoord met betrekking tot bovengenoemd wetsvoorstel heeft de commissie Onderwijs<sup>1</sup> aanleiding gegeven op 29 april 1997 een brief aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te zenden. De minister heeft hierop bij brief van 7 mei 1997 geantwoord.

De commissie brengt hierna verslag uit van het aldus gevoerde overleg.

De voorzitter van de commissie,  
Jaarsma

De griffier van de commissie,  
Hordijk

<sup>1</sup> Samenstelling:

Grol-Overling (CDA), Jaarsma (PvdA), voorzitter, Holdijk (SGP), Tuinstra (D66), Veling (GPV), Werner (CDA), Roscam Abbing-Bos (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Hofstede (CDA), De Jager (VVD), Dees (VVD), Linthorst (PvdA).

De minister van Onderwijs,  
Cultuur & Wetenschappen,  
de heer dr. ir. J. M. M. Ritzen  
Europaweg 4  
2711 AH Zoetermeer

's-Gravenhage, 29 april 1997

Geachte minister,

De commissie heeft kennisgenomen van het stuk, door u nadere memorie van antwoord genoemd, over wetsvoorstel 24 666 (Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en vervallen van het economisch claimrecht).

De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat in het stuk voorbij wordt gegaan aan de in het nader voorlopig verslag gestelde vragen. Alvorens tot openbare behandeling van het wetsvoorstel over te gaan zal zij graag antwoord ontvangen op de gestelde vragen.

Hoogachtend,  
de griffier van de commissie,  
mr. Marianne Hordijk

De voorzitter van de commissie Onderwijs  
van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,  
mw. drs. M. F. Jaarsma  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

Zoetermeer, 7 mei 1997

De griffier van uw commissie berichtte mij per brief van 29 april jl. dat de commissie zich niet aan de indruk kan onttrekken dat in de nadere memorie van antwoord voorbij wordt gegaan aan de in het nader voorlopig verslag gestelde vragen. Alvorens tot openbare behandeling van het wetsvoorstel over te gaan ontvangt de commissie graag antwoord op de gestelde vragen.

Wellicht wordt het gevoelen van uw commissie veroorzaakt door het feit dat bij de beantwoording de volgorde van het nader voorlopig verslag is aangehouden, waardoor de samenhang van de voorstellen in het wetsvoorstel en de beoogde uitwerking daarvan in nadere regelgeving verloren kan zijn gegaan. Daarbij speelt een rol dat in de loop van het proces van decentralisatie (1994–1997) een groot aantal factoren die van invloed zijn op de huisvestingssituatie van de bve-sector zijn veranderd. Veel vragen van de leden van de commissie gingen over het laatste.

Voor mij is dit aanleiding om nogmaals de voorgenomen operatie uiteen te zetten tegen de achtergrond van de actuele omstandigheden voor wat betreft de huisvestingssituatie en de daarop van invloed zijnde omgevingsfactoren. Daarbij geef ik aan waar antwoord wordt gegeven op de vragen die gesteld zijn in het memo van de Stuurgroep OKF-bve van 4 april 1997.

## **1. Wet- en regelgeving**

De hele operatie krijgt zijn vorm in een wet, een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling.

### *a. Wijziging van de WEB*

Het wetsvoorstel omvat resumerend de volgende voorstellen:

- het overdragen van alle taken en bevoegdheden op het gebied van huisvesting aan de instellingen en, in het verlengde daarvan,
- het vervallen van het economisch claimrecht van het Rijk op gebouwen en terreinen;
- de grondslag voor een bij AMvB vast te stellen vereveningsbedrag (zie b);
- het ter beschikking stellen van middelen ten behoeve van huisvesting in de vorm van een lump-sum (zie c);
- de bekostigingsvoorwaarde aan de instellingen om een waarborgfonds op te richten en in stand te houden.

Kern van het voorstel is de overdracht «om niet» aan de instellingen van een huisvestingsvermogen zonder dat betaling aan het Rijk plaatsvindt. Het voorstel legt de instellingen, evenals in wo en hbo, de plicht op dit vermogen in stand te houden, waarvoor Rijksmiddelen beschikbaar worden gesteld.

In het wetsvoorstel is erin voorzien dat de overdracht plaatsvindt op 1 juli a.s.

#### *b. Algemene Maatregel van Bestuur*

Omdat het vermogen van de instellingen in gebouwen en terreinen niet evenredig is verdeeld over de instellingen is een verevening tussen de instellingen onderling noodzakelijk om elke instelling in termen van vermogen in een gelijke uitgangspositie te brengen. Ook de uitstaande schuldrest op in het verleden aangegane leningen wordt tussen de instellingen herverdeeld. De methode van verevening is – behoudens de wijze van waardebeoordeling – met de Bve Raad overeengekomen. De AMvB «Waardebeoordeling en verevening» zal daaraan uitwerking geven. De voorgenomen datum om de verevening te realiseren is 31 december 1998 of zoveel eerder als bij Koninklijk Besluit wordt bepaald. Grondslag voor de AMvB is artikel II van het wetsvoorstel.

#### *c. Ministeriële regeling bekostiging huisvesting*

De normatieve bekostiging van de huisvesting wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling. Grondslag voor de regeling is artikel III van het wetsvoorstel.

In de regeling wordt aangegeven hoe de in de begroting beschikbare middelen over de instellingen zullen worden verdeeld. In de regeling wordt voorzien in een minimum huisvestingsvergoeding voor elke instelling, waarmee tenminste kan worden nagekomen

– met goedkeuring van de minister aangegane langlopende huurverplichtingen en

– verplichtingen die voortvloeien uit de verevening voor die instellingen, die als gevolg daarvan een bedrag moeten betalen.

Daarnaast zal in de regeling een hardheidsclausule worden opgenomen om te voorkomen dat instellingen in financiële problemen komen, doordat zij te goeder trouw maar zonder uitdrukkelijke instemming van de minister, langlopende huurverplichtingen zijn aangegaan.

De minimum huisvestingsvergoeding en de hardheidsclausule leiden niet tot verhoging van het budget of van de uitgaven maar tot een andere verdeling van de beschikbare middelen over de instellingen dan het geval zou zijn bij een recht toe recht aan verdelen van de beschikbare middelen. Bij de OKF-hbo is dezelfde gedragslijn gevolgd.

## **2. Middelenbehoefte**

In de overeenkomst met de Bve Raad van 20 februari 1996 wordt beschreven op welke wijze de structureel benodigde middelenbehoefte moet worden bepaald: volgens een eenmalig te gebruiken berekeningsmethode. De uitkomst van deze eenmalige berekening heeft het prijspeil 31 december 1994. Overeengekomen is dat de uitkomst van die berekening – en niet de bouwprijs van f 1 650 per m<sup>2</sup>bvo, zoals in vraag 2 van het memo van de Stuurgroep OKF-bve van 4 april is gesteld – jaarlijks wordt geïndexeerd, dat wil zeggen aangepast aan de prijsontwikkeling.

Omdat de Bve Raad en ondergetekende het niet eens konden worden over de wijze van waardebeoordeling van de gebouwen kende de berekeningsmethode in de overeenkomst twee mogelijke uitkomsten.

Doordat alle variabelen van de berekeningsmethode zijn vastgelegd in de overeenkomst, was begin 1996 duidelijk dat de middelenbehoefte per

31 december 1994 een bedrag van f 327,6 mln. per jaar bedraagt bij de in het wetsvoorstel opgenomen wijze van waardebeoordeling. De Bve Raad en ondergetekende zijn het daar over eens.

Bij het sluiten van de overeenkomst is het onderwerp verzekering niet expliciet aan de orde gekomen. Naar aanleiding van vraag 2 van de Stuurgroep OKF-bve, gesteld in het memo van 4 april 1997, heb ik de Bve-Raad toegezegd dit aspect nader te zullen bezien.

### 3. Beschikbare middelen

De middelenreeks wordt jaarlijks aangepast aan de prijsontwikkeling op de wijze zoals dat voor de gehele begroting geldt, waaronder ook de huisvestingsmiddelen voor wo en hbo. Thans is het volgende budget in de begroting voorzien:

begrotingsjaar:	1997	1998	1999 e.v.
begroting 1997	314,4	342,1	344,9 mln.

In de zomer van dit jaar zal de prijscompensatie 1997 aan de middelen worden toegevoegd.

De beschikbare middelen zijn in 1997 lager dan de berekende behoefte. Daar staat tegenover dat de beschikbare middelen vanaf 1998 structureel hoger zijn dan de overeengekomen behoefte.

Gezien het feit dat sinds het sluiten van de overeenkomst enige tijd is verstreken, is de vraag legitiem of naar de huidige inzichten staande kan worden gehouden dat de beschikbare middelen nog steeds toereikend zijn om de huisvesting blijvend op een goed kwalitatief niveau in stand te houden. Het gaat bij beantwoording van die vraag niet om het bijstellen van de overeenkomst, maar om een evaluatie daarvan in het licht van de mogelijk gewijzigde omstandigheden.

De leden van de VVD-fractie doelen daarop, als zij vragen of de bijgestelde bestandsgegevens aanleiding zijn om de overeenkomst bij te stellen. Deze vraag is ook door de Stuurgroep OKF-bve in het memo van 4 april onder punt 1 gesteld. De leden van de CDA-fractie hebben in dat verband gevraagd wat de gevolgen van de nieuwe cijferreeksen zijn voor de instellingen, ook op termijn. Kan met de aanwezige begrotingsmiddelen de overeenkomst van 20 februari 1996 volledig worden nagekomen, zo vroegen voorts de leden van de CDA-fractie. Met andere woorden – zo begrijp ik – kan de overeenkomst met de beschikbare middelen ook naar zijn bedoelingen worden uitgevoerd, namelijk de instellingen in staat te stellen blijvend op een kwalitatief toereikend niveau in hun huisvesting te voorzien?

Om daar een helder inzicht in te krijgen moeten alle variabelen die bepalend zijn voor de behoefte opnieuw in beschouwing worden genomen.

#### *a. ruimtebehoefte*

De op 20 februari 1996 overeengekomen landelijke ruimtebehoefte had een taakstellend karakter. Deze was gebaseerd op leerlingentellingen per 15 september 1994. Daarin waren niet begrepen de leerlingen bbo zonder leerovereenkomst. Als de ruimtebehoefte opnieuw wordt berekend volgens de methode van de overeenkomst maar met de leerlingenaantallen die maatgevend waren voor de materiële bekostiging in 1996 (inclusief leerlingen bbo zonder leerovereenkomst) dan leidt dat tot een grotere ruimtebehoefte dan taakstellend in de overeenkomst genoemd. Ik

heb er alsnog mee ingestemd deze leerlingen ten behoeve van de verevening en de bekostiging mee te tellen.

*b. gebouwen en terreinen*

De overeenkomst was gebaseerd op de aanwezige gebouwen en terreinen per 15 september 1995. Sindsdien is de huisvestingssituatie kwalitatief aanzienlijk verbeterd. Dit is mogelijk gemaakt door naast de traditionele investeringen à fonds perdu, ook op grote schaal investeringen met vreemd vermogen toe te staan (de zogenaamde co-financiering). Daarenboven werd het mogelijk gemaakt ruimteoverschotten te verkopen en de opbrengst aan te wenden voor herinvestering in kwaliteitsverbetering van de overblijvende gebouwen van de instelling (de zogenaamde compensatie-regeling). Met de laatste twee financieringsvormen voor investeringen werd feitelijk een fors voorschot genomen op de situatie die met het voorliggende wetsontwerp wordt beoogd.

Overigens komt de kwalitatieve verbetering anders dan door nieuwbouw niet tot uitdrukking in de overeengekomen modellen, waarin immers alleen stichtingsjaar, oppervlakte en bouwaard maatgevend zijn.

Na 15 september 1995 zijn de volgende investeringsprogramma's uitgevoerd en afgerond:

– investeringsprogramma 1994

Door middel van dit laatste investeringsprogramma is een bedrag van f 100 mln. à fonds perdu geïnvesteerd. Daarvan heeft 82% geleid tot kwantitatieve wijziging in het bestand gebouwen en terreinen en dus tot stijging van de normatieve waarde per 31 december 1996.

– co-financiering

De co-financiering bedroeg voor wat betreft het aandeel van de Rijksoverheid f 192 mln. Door de aard van deze vorm van financiering staat tegenover de waardeverhoging van het bestand gebouwen en terreinen als gevolg van deze investeringen een even grote stijging van de schuldlast. Van de op deze wijze gefinancierde investeringen heeft 55% geleid tot kwantitatieve wijzigingen in het bestand gebouwen en terreinen en dus tot stijging van de normatieve waarde per 31 december 1996.

– compensatieregeling

Van deze regeling is door de instellingen op grote schaal gebruik gemaakt. Dat was mogelijk omdat er veel overtollige gebouwen aanwezig waren. De mogelijkheid voor de instellingen om van deze regeling gebruik te maken werd nog vergroot doordat de schaalvergroting als gevolg van de SVM-operatie en de ROC-vorming een efficiënter ruimtegebruik bevorderden. Alleen tijdrovend archiefonderzoek kan zicht bieden op de exacte omvang van de op deze wijze voor kwalitatieve herinvestering gebruikte opbrengsten van onroerende zaken. Deze vorm van investeren heeft geleid tot een daling van de normatieve waarde van het bestand aan gebouwen en terreinen per 31 december 1996, omdat door de gekozen methode van waardebepaling de kwalitatieve verbetering door deze investeringen niet zichtbaar wordt.

Per saldo hebben de genoemde drie investeringsprogramma's geleid tot kwantitatieve wijzigingen in de databestanden sinds de peildatum 15 september 1995, die leiden tot een daling van de normatieve waarde van de gebouwen en terreinen. Dit betekent niet dat ook een feitelijke

waardedaling heeft plaatsgevonden. De normatieve methode gaat immers voorbij aan alle investeringen in renovaties.

#### *c. huren*

In de modellen behorende bij de overeenkomst wordt uitgegaan van een normatieve situatie waarin voor 20% van de ruimtebehoefte wordt voorzien door middel van huur.

In 1995 was de gemiddelde huur per meter f 113. In de overeenkomst met de Bve Raad is verondersteld dat na decentralisatie van de huisvesting de huurprijzen geleidelijk meer markt-conform zouden worden.

Als markt-conform werd gedefinieerd een prijs van f 165 (10% van de stichtingskosten), te bereiken in het jaar 2005.

#### *d. rekenrente*

Ten tijde van het sluiten van de overeenkomst was 8% een markt-conforme rente, daarom werd dit percentage als rekenrente in de overeenkomst opgenomen. Zou de overeenkomst nu opnieuw gesloten worden, dan ligt als gevolg van de daling van de rentestand een lagere reken-rente in de rede. In dat verband heb ik in de memorie van antwoord het percentage 6 genoemd. Ik heb daarmee niet de overeenkomst willen aantasten – zoals onder punt 3 van het memo van 4 april door de Stuurgroep OKF-bve is gesteld – maar slechts aangeven dat bij een actualisatie van de berekening de parameter reken-rente niet buiten beschouwing mag worden gelaten.

#### *e. waarborgfonds*

In de overeenkomst van 20 februari 1996 was voorzien in een eerste storting pro rata door elke instelling in het waarborgfonds ten laste van de rijksbijdrage. Doordat de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en ondergetekende in een later stadium bereid zijn geweest een storting van f 22 mln. ten laste van Rijksbegroting te doen, is een eerste storting door de instellingen overbodig geworden. Dit is het enige punt uit de overeenkomst waaraan – ten gunste van de instellingen – geen uitvoering wordt gegeven. Artikel V van het wetsvoorstel biedt de grondslag voor deze storting in het waarborgfonds ten laste van het Rijk.

### **4. Toereikendheid van de middelen**

Om een oordeel te vormen over de vraag of de beschikbare middelen (ook op termijn) op grond van de gewijzigde omstandigheden nog toereikend zijn, moet allereerst worden bepaald wat de minimale middelenbehoefte is om de huidige ruimtebehoefte op een gelijk kwalitatief niveau in stand te houden. Deze minimaal benodigde middelenbehoefte is opgebouwd uit drie elementen:

#### *a. afschrijving*

Uitgegaan wordt van de veronderstelling dat voor 80% in de normatieve ruimtebehoefte wordt voorzien door middel van gebouwen van permanente aard in eigendom. De stichtingskosten van gebouwen worden in 30 jaar lineair afgeschreven; derhalve 1/30 per jaar.

#### *b. eigenaarsvergoeding*

De vergoeding voor eigenaarslasten is tot nog toe een onderdeel van de

materiële vergoeding. Na de decentralisatie is het een onderdeel van de middelen voor huisvesting.

*c. huur*

Verondersteld wordt dat 20% van de ruimtebehoefte gerealiseerd wordt in huur. Overeengekomen werd dat de huurprijs per meter op termijn zou stijgen tot 10% van de stichtingskosten: f 165. Om zicht te krijgen op de toereikendheid van de middelen moet uitgegaan worden van deze op termijn structurele prijs.

De elementen a. tot en met c. leggen een middelenbeslag van f 286 mln.

De vanaf 1999 structureel beschikbare middelen bedragen f 345 mln. Er is derhalve f 59 mln. ruimte om vreemd vermogen te financieren. Een deel daarvan is nodig voor de financiering van de schuldrest per 1 januari 1997 ter grootte van f 510 mln. Het overige is beschikbaar voor kwalitatieve verbetering van de huisvesting. Zoals ik in de memorie van antwoord heb weergegeven is daarmee bij een markt-rente van 6% een investeringsimpuls van f 480 mln. mogelijk. Ik gaf in de memorie aan dat daarmee mijns inziens – ook op termijn – een kwalitatief redelijke huisvestings-situatie is te realiseren. In dat oordeel heb ik expliciet betrokken de hierboven beschreven situatie dat aanzienlijke investeringen, die tot kwaliteitsverbetering hebben geleid, in de gekozen systematiek resulteren in een normatieve waardedaling van het vermogen belegd in gebouwen en terreinen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de door de begrotingswetgever beschikbaar te stellen middelen niet langer selectief voor de huisvesting van de instellingen te besteden, maar deze op een normatieve grondslag te verdelen om daarmee de instellingen in staat te stellen de over te dragen taken en bevoegdheden op het gebied van huisvesting op een aanvaardbaar niveau tot uitvoering te brengen.

Ik hoop met deze brief mogelijke misverstanden uit de weg te hebben geruimd en uw commissie voldoende geïnformeerd te hebben om te besluiten tot openbare behandeling van het wetsvoorstel, opdat dit op 1 juli a.s. in werking kan treden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen