

# VU Research Portal

## **Economisch claimrecht in perspectief**

van Schoonhoven, Renée; de Grunt, Bart; van den Brink, Jaco

### ***published in***

School en wet  
2024

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

### ***document license***

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

van Schoonhoven, R., de Grunt, B., & van den Brink, J. (2024). Economisch claimrecht in perspectief. *School en wet*, 2024(2), 15-19.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Het economisch claimrecht in perspectief

Renée van Schoonhoven, Bart de Grunt & Jaco van den Brink, datum 14-03-2024

Datum	14-03-2024
Auteur	Renée van Schoonhoven, Bart de Grunt & Jaco van den Brink <sup>[3]</sup>
JCDI	JCDI:ADS949177:1
Vakgebied(en)	Onderwijsrecht / Algemeen

Ongeveer een jaar geleden wees de Hoge Raad een arrest over een zaak waarin het economisch claimrecht centraal stond. Dit claimrecht is opgenomen in art. 110 Wet op het primair onderwijs (WPO) en bepaalt dat het eigendomsrecht op het schoolgebouw en -terrein om niet wordt overgedragen aan de gemeente, wanneer de school ophoudt te bestaan. Het arrest geeft een interpretatie aan het claimrecht die anders is dan die waarvan gemeenten en schoolbesturen tot nu toe veelal uitgingen. Deze lijn heeft mogelijk niet alleen consequenties voor de vermogensrechtelijke afwikkeling van het beëindigen van het gebruik van een gebouw als school, maar kan ook relevant zijn voor de actuele balanspositie van schoolbesturen in het primair onderwijs. Daarnaast is deze ontwikkeling relevant voor een goed begrip van de consequenties van het concept-wetsvoorstel inzake de verantwoordelijkheid van gemeenten voor onderwijshuisvesting.

In deze bijdrage vatten we eerst de casus en het arrest van de Hoge Raad samen (paragraaf 1).<sup>[1]</sup> Daarna gaan we in op de mogelijke consequentie van het arrest voor de vermogenspositie van schoolbesturen (paragraaf 2) en op de betekenis van het arrest in het licht van genoemd concept-wetsvoorstel (paragraaf 3).<sup>[2]</sup>

### 1. De casus en het arrest Bronckhorst

Art. 110 WPO formuleert het zogenoemde economisch claimrecht van een gemeente op schoolgebouwen en -terreinen voor primair onderwijs. Doorgaans zijn deze immers eigendom van het bevoegd gezag, anders gezegd: de rechtspersoon die de school in stand houdt ofwel het schoolbestuur.<sup>[4]</sup> Het artikel schrijft voor dat, wanneer een bevoegd gezag een gebouw of terrein niet langer voor onderwijs gebruikt, deze gebruiksbeëindiging kan worden vastgelegd in een gezamenlijke notariële akte van gemeente en bevoegd gezag. Die akte wordt vervolgens in de openbare registers (het kadaster) ingeschreven. “Door inschrijving verkrijgt de gemeente de eigendom” ( art. 110 WPO lid 4). Deze positie van de gemeente is logisch in het huisvestingsstelsel dat sinds jaar en dag in het funderend onderwijs geldt: de gemeente bekostigt de huisvesting van scholen - afgezien van (kort gezegd) het onderhoud aan de gebouwen en terreinen. Schoolgebouwen en -terreinen worden door de gemeente voor schoolbesturen bekostigd met het oog op de publieke onderwijstaak.

### De casus

In 2015 sloot een stichting voor bijzonder onderwijs in gemeente Bronckhorst definitief de deuren van een basisschool. Het gebouw en de grond werden in lijn met art. 110 WPO overgedragen aan de gemeente. De gemeente ging aansluitend aan de overdracht over tot sloop van het gebouw en tot wijziging van de bestemming van het perceel in ‘wonen’.

De publicatie van het voornemen tot wijziging van het bestemmingsplan bereikte echter de nazaten - die in het arrest en in hetgeen volgt worden aangeduid als 'erven' - van de 19<sup>e</sup>-eeuwse eigenaar van het terrein waarop de school ooit was gebouwd. Deze 19<sup>e</sup>-eeuwse eigenaar had het terrein destijds in bruikleen gegeven aan een rechtsvoorganger van de huidige stichting. De erven namen na genoemde bestemmingswijziging contact op met de gemeente omdat zij van mening waren dat de grond in eigendom aan hen, en niet aan de gemeente, had moeten terugvallen. De gemeente ging daar niet in mee. De erven startten daarop een civiele procedure tegen zowel de gemeente als de stichting waarin zij schadevergoeding eisten wegens onrechtmatige daad. Na rechtbank en hof, die kort gezegd de gemeente gelijk gaven in de afwijzing van de schadeclaim, belandde de zaak in cassatie bij de Hoge Raad. De Hoge Raad volgde met het arrest de uitgebreide conclusie van advocaat-generaal Sniijders (hierna: A-G). Hierna zullen wij vooral putten uit deze conclusie, nu de Hoge Raad voor de inhoudelijke motivering van zijn keuze ook hiernaar verwijst. Voor een goed begrip van de casus volgen echter eerst enkele feiten uit de historie van deze zaak.

## Wat vooraf ging aan de casus

De 19<sup>e</sup>-eeuwse eigenaar gaf in 1888 de grond in bruikleen aan één van de rechtsvoorgangers van de stichting om daarop een school te bouwen. De bouw van de school werd vervolgens gefinancierd met donaties van burgers aan deze rechtsvoorganger. De erflater overleed in 1891. In het jaar 1921 lieten de erven en de echtgenoot van de erflater in een notariële akte vastleggen dat zij de grond schonken aan de voorlaatste rechtsvoorganger van de stichting; in deze akte werd vermeld dat op het perceel inmiddels een schoolgebouw stond. In 1947 werd op basis van een akte de grond overgedragen aan de laatste rechtsvoorganger van de stichting. Daarin werd opgenomen dat laatstgenoemde de grond om niet (zonder vergoeding) moest teruggeven aan de erven bij beëindiging van de school. Na 1947 werden geen nieuwe akten opgemaakt, totdat in 2015 de huidige stichting bij de notaris liet vastleggen dat de school stopte. Die akte impliceerde zoals hiervoor geschetst dat daarmee het gebouw en de grond op grond van art. 110 WPO in eigendom aan de gemeente terugvielen. Schoolbestuur en gemeente waren zich niet bewust van de akte uit 1947, of waren er vanuit gegaan dat art. 110 WPO dit doorkruiste.

## Economisch claimrecht en “oude eigendomsscholen”

In art. 110 WPO staat zoals hiervoor benoemd dat een gemeente en een rechtspersoon die een school voor bijzonder onderwijs in stand houdt (hierna: schoolbestuur) en eigenaar is van het gebouw en/of de grond, bij stopzetting van de school dit feit gezamenlijk in een akte kunnen laten vastleggen.

Het vierde lid van het artikel bepaalt dat als dit gebeurt, de akte wordt ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en dat de gemeente daarmee de eigendom verkrijgt. De erven in de casus waren van mening dat dit claimrecht aangaande de grond waarop de school was gebouwd, alleen bestond als deze grond ooit door de gemeente aan de stichting in eigendom was gegeven of als de stichting de grond had aangekocht met publiek geld.

Genoemd vierde lid bevat namelijk ook een uitzondering op het claimrecht, waarop de erven zich beriepen. Het claimrecht is volgens deze bepaling *niet* van toepassing op gebouwen en terreinen zoals bedoeld in art. E 33 van de Overgangswet behorende bij de Wet op het basisonderwijs (WBO). Deze uitzondering staat ook wel bekend als die voor 'de oude eigendomsscholen'. Mede doordat laatstgenoemd artikel op zijn beurt verwijst naar het oude art. 205 Lager-Onderwijswet 1920, is niet gemakkelijk vast te stellen op welke gebouwen en terreinen deze uitzondering betrekking heeft. Op die interpretatiekwestie spitste de cassatieprocedure zich toe.

Rechtbank en hof hadden geoordeeld (zoals ook de gemeente verdedigde) dat die uitzondering *alleen* geldt als een schoolbestuur op 1 januari 1921 eigenaar was van het gebouw en/of de grond. Die datum wordt namelijk genoemd in art. 205 Lager-Onderwijswet 1920. De erven hadden volgens rechtbank en hof niet bewezen dat het eigendom van het perceel op genoemde datum aan het toenmalige schoolbestuur, en daarmee aan hen, toekwam.

## Geheel door de overheid bekostigd, of niet

De A-G gaat in zijn conclusie als eerste na wat de wetgever voor ogen heeft gehad met de reikwijdte van het claimrecht. Hij gaat daartoe terug in de tijd, en wel naar de Lager-onderwijswet 1920 omdat het claimrecht daarin voor het eerst formeel wettelijke basis verkreeg. Deze wet ontstond tegen de achtergrond van de pacificatie in 1917 i.c. het akkoord over de gelijkelijke financiering van openbaar en bijzonder onderwijs. Bepaald werd dat een bijzondere school via de gemeente aanspraak kon maken op publieke financiering, en dat de gemeente voor zo'n school dan ook een terrein en/of een gebouw kon aanwijzen. "Het was uiteraard niet de bedoeling dat hetgeen aldus op overheidskosten eigendom was geworden van genoemde rechtspersoon, voor een ander doel gebruikt zou kunnen worden dan het onderwijs." [5] Daarmee werd in deze wet kortom het economisch claimrecht verankerd. De A-G merkt hierbij op dat dit claimrecht begrijpelijkerwijs niet gold voor de reeds in gebruik zijnde gebouwen en terreinen die *niet* met overheidsgeld waren opgericht of verworven.

De Lager-onderwijswet en de Kleuteronderwijswet 1955 zijn in de jaren tachtig van de vorige eeuw vervangen door de Wet op het basisonderwijs; in 1998 is deze wet op zijn beurt omgezet in de WPO. De A-G bespreekt gedetailleerd hoe door deze wandelgang het economisch claimrecht met overgangsrechten en toevoegingen uiteindelijk belandt in het huidige art. 110 WPO. Hij concludeert hieruit dat "sinds 1921 steeds een scheiding is gemaakt tussen gebouwen en terreinen die geheel door de overheid zijn bekostigd (...) en gebouwen en terreinen waarbij dat niet het geval is. Voor eerstgenoemde gebouwen en terreinen geldt (...) het economisch claimrecht dat de diverse wetten kennen, voor laatstgenoemde gebouwen en terreinen geldt (...) dat recht niet." [6] De klacht van de erven dat het hof in de afwijzing van hun schadeclaim dit onderscheid heeft miskend, acht hij dan ook gegrond; de Hoge Raad neemt dit advies over.

Uit dit onderscheid trekt de Hoge Raad - met de A-G - namelijk de conclusie dat het hof ten onrechte de categorie "oude eigendomsscholen" beperkt had tot scholen die op 1 januari 1921 eigendom waren van het schoolbestuur. "Ratio van dat (...) recht is immers, gelet op het voorgaande, onmiskenbaar dat het gebouw of het terrein door de overheid is bekostigd." [7] Ook als een gebouw of terrein na 1 januari 1921 in bezit of in gebruik van het schoolbestuur is gekomen en *niet* door de overheid is bekostigd, gaat het claimrecht niet op.

De A-G vermeldt hierbij dat genoemde interpretatie waarschijnlijk wordt veroorzaakt door de ongelukkige formulering van art. 110 vierde lid WPO. "Door de niet-toepasselijkheid van het economisch claimrecht als een uitzondering te formuleren en voor die uitzondering te verwijzen naar art. E33 Overgangswet WBO, dat op zijn beurt naar art. 205 Lager-onderwijswet verwijst, wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat het economisch claimrecht alleen dan niet geldt als de school voor 1 januari 1921 het gebouw of het terrein in gebruik had." [8]

Relevant is ten slotte nog het argument van de gemeente dat de verbouwingen in het tijdvak 1947-2015 telkens met publieke middelen bekostigd zijn (hetzij rijks-, hetzij gemeentelijke middelen). Daarmee is de A-G enerzijds snel klaar: die omstandigheid doet niets af aan de kwalificatie van een school als oude eigendomsschool.

Wel roept dit uiteraard de vraag op naar de positie van gemeenten die op enig moment geïnvesteerd hebben in uitbreiding van gebouwen die (naar wellicht later blijkt) oude eigendomsscholen zijn. Daarover overweegt de A-G, op basis van de oudere onderwijswetten: "Voor laatstgenoemde gebouwen en terreinen geldt uitsluitend een verplichting tot terugbetaling van de kosten van verbouwingen, uitbreidingen en verbeteringen die door de overheid zijn gedragen, in het geval van vervreemding of opheffing van de schoolfunctie. De omvang van de terug te betalen kosten vermindert met de jaren, om na verloop van tijd te eindigen op nihil. Die kosten worden dus in feite afgeschreven, totdat er geen vergoeding meer verschuldigd is." [9] Ook die visie neemt de Hoge Raad over.

Kortom, de klachten van de erven over het afwijzen van de kwalificatie als oude eigendomsschool worden door de A-G gegrond bevonden. De Hoge Raad neemt dit advies over, vernietigt het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden en verwijst de zaak vervolgens naar het Hof 's-Hertogenbosch. [10]

De beoordeling van de vordering van de erven is hiermee opgedragen aan laatstgenoemd hof. Het behoeft echter geen betoog dat deze kwalificatie als oude eigendomsschool van fundamenteel belang is voor hun

positie. Het betekent immers dat de gemeente geen recht had op een overdracht van de percelen om niet door het schoolbestuur. Het betekent waarschijnlijk dat de erven wel recht hadden op overdracht aan hen. De economische impact hiervan is mogelijk temeer aanzienlijk, nu het gemeentebestuur de grond direct na overdracht een woonbestemming heeft toegekend.

## 2. Doorwerking op vermogenspositie van schoolbesturen?

Het arrest en vooral de conclusie van de A-G zijn interessant omdat daarmee op grond van wetshistorisch onderzoek en duiding de wijze waarop in het hier en nu een wetsartikel wordt geïnterpreteerd, wordt gecorrigeerd. In het funderend onderwijs wordt - zo is althans ons beeld - vaak aangenomen dat het economisch claimrecht van de gemeente vrijwel altijd geldt. Sinds 1921 geldt immers de gemeentelijke zorgplicht voor huisvesting, zodat niet snel de vraag wordt gesteld of sprake kan zijn van een oude eigendomsschool. En waar die vraag werd gesteld, is wellicht doorgaans aangenomen dat daartoe vereist was dat het gebouw al op 1 januari 1921 aantoonbaar eigendom moest zijn van een schoolbestuur.

Tegen die achtergrond is het niet bevreemdend dat de Richtlijnen Jaarverslaglegging melden dat “wanneer het gebruik van een schoolgebouw door het schoolbestuur eindigt, het juridisch eigenaarschap weer toe (valt) aan de gemeente (economisch claimrecht). In de praktijk verwerken onderwijsinstellingen de schoolgebouwen niet in de balans (...).<sup>111</sup> Feitelijk wordt kortom in veel gevallen in de boekhouding de waarde van het gebouw én van het schoolterrein op nihil gesteld, omdat gebouw en terrein uiteindelijk toch weer terugvallen aan de gemeente.

De casus laat echter zien dat die beleving en daaraan verbonden werkwijze in (lang?) niet alle gevallen correct is. De waardering van gebouw en terrein behoeft namelijk niet op nihil gesteld te worden als gebouw en/of grond *niet* of niet volledig met publieke middelen zijn bekostigd. Het economisch claimrecht gaat dan namelijk niet (in zijn volledigheid) op. De datum van 1 januari 1921 bij het al dan niet aanduiden van een school als ‘oude eigendomsschool’ doet daarbij niet terzake. Beslissend criterium is, zo leert de Hoge Raad ons nu (r.o. 3.1.7): “of het gebouw of terrein geheel met overheidsgeld is verkregen of opgericht of door de overheid is verstrekt”. Is dat niet het geval, dan geldt er ook geen economisch claimrecht.

Wel kan de nuancering van belang zijn, dat er dan een verplichting geldt tot terugbetaling van publiek bekostigde verbouwingen, uitbreidingen en verbeteringen, althans, voor zover die investeringen niet reeds zijn afgeschreven. Wellicht is het ook in veel gevallen zo dat een gemeente de bouw van een school bekostigd heeft op grond die oorspronkelijk uit private middelen verkregen was. Of is op andere wijze een belangrijk deel van een school wel, en een ander deel niet publiek bekostigd. Voor die situaties is deze nuancering uiteraard van groot belang.

In de praktijk betekent dit dat het in het vervolg raadzaam is om - in ieder geval bij beëindiging van een school - *niet* automatisch art. 110 WPO toe te passen, maar in de archieven na te gaan hoe gebouw en/of grond ooit zijn bekostigd. Het is zinvol om dit óók na te gaan als er geen beëindiging in het nabije verschiet ligt, om zo ingewikkelde verrassingen bij een gemeentebestuur te voorkomen wanneer het schoolse gebruik wel beëindigd zal worden. Is de financieringsbron ooit privaat geweest, dan behoren gebouw en/of grond in de huidige balans niet op nihil gewaardeerd te zijn, laat staan ‘om niet’ op basis van art. 110 WPO te worden overgedragen aan de gemeente. Het volle eigendom behoort dan gewoon aan de private rechtspersoon toe. Deze hoeft kortom bij beëindiging van de school niet lijdzaam en met lede ogen aan te zien hoe na overdracht op basis van art. 110 WPO, de prijs van gebouw en/of grond door de gemeente naar actuele marktwaardering wordt bijgeschreven op haar balans.

De reikwijdte van de impact van het arrest is niet gemakkelijk vast te stellen. Uit eigen waarneming van de auteurs volgt wel de voorzichtige aanname dat die reikwijdte groter is dan vermoedelijk tot nu toe wordt verondersteld (blijkens bijvoorbeeld de genoemde RJ-richtlijnen). Er is een onbekend maar significant aantal oude schoolgebouwen die oorspronkelijk met privaat geld (vaak van een parochie) gebouwd zijn of waarvan de grond met privaat geld gefinancierd is. De wetswijzigingen die de gemeentelijke zorgplicht voor huisvesting in het leven riepen, zijn doorgaans niet gepaard gegaan met een gemeentelijke vergoeding aan bijzondere



schoolbesturen die met privaat vermogen hun grond of gebouwen gefinancierd hadden.

Een moeilijk te beantwoorden vraag is nog die naar de gevolgen voor de balanspositie van een oude eigendomsschool die nog in functie is. Als het claimrecht niet geldt, behoort de economische waarde van het gebouw ook aan het bevoegd gezag. Maar voor welke waarde? Die in het economisch verkeer, of de boekwaarde? Belangrijker nog: de grondwaarde bij een maatschappelijke bestemming ligt doorgaans dichtbij nihil. Maar, als schoolgebouwen rijp zijn voor de sloop, komen er nogal eens woningen voor in de plaats. Als hier concreet uitzicht op is, betekent dit dan ook een verwerking van die potentiële grondwaarde in de balans van het schoolbestuur? Aan de hand van de planologische situatie, in combinatie met de accountantsrichtlijnen zal dit per geval beoordeeld moeten worden.

Er is nog een vraag die de A-G en de Hoge Raad niet beantwoorden. En wel: kan een schoolbestuur met privaat vermogen ook - nu nog geldend - gemeentelijk claimrecht doorkruisen? Als het schoolbestuur een significante schooluitbreiding privaat bekostigt,<sup>[12]</sup> dan voldoet het immers strikt genomen aan de nu geformuleerde definitie van oude eigendomsscholen. Dit lijkt niet de bedoeling te zijn van de Hoge Raad (alleen al gelet op de term 'oude' eigendomsscholen). Het is ook de vraag of er veel schoolbesturen zijn met zoveel privaat vermogen, maar ondenkbaar is het zeker niet.

De strekking van het arrest van de Hoge Raad komt ons logisch en terecht voor, gelet op de uitvoerige onderbouwing vanuit de elkaar opvolgende primair onderwijswetten, en gelet op de logica van het economisch claimrecht vanuit de publieke bekostiging van schoolgebouwen. Toch roept het arrest wat meer vragen op dan de Hoge Raad wellicht voorzien heeft.

### **Geldt dit ook voor het (voortgezet) speciaal en het voortgezet onderwijs?**

De A-G geeft in zijn arrest aan dat hij zich daarin beperkt tot art. 110 WPO en dat hij andere onderwijssectoren buiten beschouwing laat.<sup>[13]</sup> Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is dat niet direct een probleem aangezien in deze onderwijssectoren de gemeente geen onderwijshuisvestingstaak meer toekomt, en daarmee het voorgaande geen relevantie heeft voor deze sectoren.<sup>[14]</sup> Voor het speciaal onderwijs (Wet op de expertisecentra (WEC)) en het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020)) ligt dat echter anders. Heeft het arrest niet ook relevantie voor deze onderwijssectoren?

Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs geldt dat het economisch claimrecht sinds 1997 op een aan art. 110 WPO overeenkomstige wijze is opgenomen in art. 108 WEC.<sup>[15]</sup> In dat jaartal 'landden' deze scholen uit de Interimwet SOVSO in de huidige WEC, waarbij bepalingen tussen het basis- en speciaal onderwijs in hoge mate werden geüniformeerd en de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting in deze sector werd belegd bij gemeenten. De memorie van toelichting bij de WEC is in sterke mate geënt op de omzetting die art. 110 WPO bij deze gelegenheid eveneens onderging.<sup>[16]</sup> Gelet op zijn analyse van art. 110 WPO, ligt het dan ook niet in de rede dat de A-G art. 108 WEC op een afwijkende wijze zou interpreteren. Het is alleen daarom al zeer waarschijnlijk dat conclusie en arrest ook voor deze schoolsoorten een overeenkomstige relevantie heeft als hiervoor geschetst.

Het economisch claimrecht van de gemeente is voor het voortgezet onderwijs verwoord in art. 6.20 WVO 2020, voorheen art. 76u WVO. Dit artikel vertoont grote overeenkomsten met art. 110 WPO, zij het dat de uitzondering voor oude eigendomsscholen nu niet in het vierde maar in het zesde lid is opgenomen. Net als art. 108 WEC is deze bepaling ingevoerd in 1997, met dezelfde toelichting als hiervoor vermeld.<sup>[17]</sup> Ook voor het voortgezet onderwijs hebben conclusie en arrest wat ons betreft kortom eenzelfde relevantie als voor het basisonderwijs.

### **3. Betekenis van het arrest bij investeren in het schoolgebouw?**

In het voorjaar van 2023 is niet alleen het arrest bekend gemaakt, maar is - los daarvan - tevens een concept-wetsvoorstel in internetconsultatie gegaan waarmee wordt beoogd de aanpak van onderwijshuisvesting in het

funderend onderwijs planmatiger en doelmatiger te maken.<sup>[18]</sup> Het voorstel bevat verschillende onderdelen; voor onze bijdrage is vooral interessant dat het aangeeft dat het zogeheten investeringsverbod voor het primair onderwijs komt te vervallen.<sup>[19]</sup>

In art. 115 WPO en art. 113 WEC is nu nog bepaald dat de bekostiging die het schoolbestuur van een school onder deze wetten van het Rijk ontvangt, *moet* worden besteed aan de doelen die in dat artikel staan vermeld. Nieuwbouw en uitbreiding van het schoolgebouw behoren niet tot die doelen; ook levensduurverlengende investeringen leveren op zijn minst discussie op met de accountant en/of de Inspectie. Deze bepaling wordt ook wel aangeduid als 'het investeringsverbod'. Het concept-wetsvoorstel geeft nu aan dat in genoemde artikelen een nieuw vierde lid wordt toegevoegd, dat in het vervolg een overschot wel kan worden aangewend voor 'een voorziening in de huisvesting' zoals bedoeld in art. 92 WPO respectievelijk art. 90 WEC. De artikelsgewijze toelichting bij de nieuwe bepaling is summier. Samengevat wordt daar aangegeven dat het primair onderwijs met het vervallen van dit investeringsverbod gelijk geschakeld wordt aan het voortgezet onderwijs, dat er nadere regels komen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) en ten slotte dat de Inspectie toezicht zal houden op de investeringen.

Schoolbesturen die over privaat vermogen beschikken, dienen een haarscherp boekhoudkundig onderscheid aan te houden tussen publiek en privaat vermogen. Wanneer PO-besturen middelen investeren in grond of (nood)gebouwen, dienen zij nu nog aan te tonen tegenover de Inspectie dat voor die investering geen rijksbekostiging gebruikt is. Als het investeringsverbod vervalt, behoeft dat niet langer te worden aangetoond. Het boekhoudkundig goed uit elkaar houden van publieke en private middelen blijft echter ook dan wel van belang, omdat er ook andere uitgaven denkbaar zijn die een schoolbestuur wel uit private, maar niet uit publieke middelen mag bekostigen. Zo laat de jurisprudentie bijvoorbeeld (legitieme) terugvorderingen zien door de Staatssecretaris van OCW als schoolbesturen mogelijk publieke middelen hadden aangewend voor leerlingvervoer van huis naar school en vice versa.

Mocht een schoolbestuur *private middelen* benutten voor een investering in het gebouw (dus niet in roerende zaken), dan rijst natuurlijk - zoals gezegd - wel de vraag wat er gebeurt met de waarde van de investering in de boeken van de rechtspersoon, en - uiteindelijk - waar deze waarde landt bij beëindiging van de schoolse functie van het gebouw (aangenomen dat gebouw en terrein verder wel publiek bekostigd waren).

Hierover is voor zover ons bekend nog geen jurisprudentie voorhanden. Als we de redenering uit het hier besproken arrest (omgekeerd) toepassen zou het dan zo moeten zijn dat bij bijvoorbeeld een uitbreiding van het schoolgebouw met private middelen, de balanspositie van het schoolbestuur in beginsel niet wijzigt omdat 'geld' wordt omgezet in 'bezit'. <sup>[20]</sup> Bij vervallen van de schoolse functie van het gehele gebouw en bij overdracht aan de gemeente op basis van art. 110 WPO zou de gemeente de rechtspersoon voor het verlies aan deze waarde moeten compenseren. Die compensatie voor de investering *sec* is niet aan de orde als het gebouw, waarvan de schoolse functie vervalt, ooit is gebouwd met private middelen aangezien de gehele waarde van het pand, inclusief investering, ook dan eigendom blijft van de rechtspersoon.

#### 4. Afsluiting

Het arrest van de Hoge Raad over het economisch claimrecht van gemeente Bronckhorst op de grond onder een schoolgebouw dat ooit om niet was verstrekt aan een schoolbestuur, maakt duidelijk dat het claimrecht niet opgaat voor terreinen en gebouwen die (deels) met private middelen zijn gefinancierd. Ongeacht de situatie in 1921, kwalificeert een gebouw als 'oude eigendomsschool' als het gebouw of de grond deels vanuit private middelen is bekostigd.

Schoolbesturen in het funderend onderwijs doen er daarom goed aan na te gaan - in ieder geval bij beëindiging van de schoolse functie van gebouw en/of terrein - wat de financieringsbron is geweest alvorens vrij automatisch mee te gaan in de veronderstelling van velen dat terreinen en gebouwen nu eenmaal altijd op grond van het claimrecht terugvallen aan de gemeente.

Doordat de praktische reikwijdte van deze categorie groter is dan vermoedelijk gedacht, is de kans groot dat

hierover zich nog de nodige juridische debatten zullen voordoen. Bijvoorbeeld doordat er schoolbesturen zijn met een privaat vermogen dat hen in staat zou stellen om daarmee een uitbreiding van hun school te bekostigen. Maar ook doordat het niet eenvoudig zal zijn om een eenduidige waardering toe te kennen aan percelen met een oude eigendomsschool waarvan de schoolse functie stopt.

Het is raadzaam dat schoolbesturen en gemeenten voor er een discussie ontstaat bij teruggave op basis van de goederenrechtelijke historie (notariële akten), een analyse maken van de eigendomsverhoudingen. Ook voor kerkbesturen, parochies en andere erfgenamen loont het om bijtijds de eigendomsverhoudingen van schoolgebouwen en de grond behorende bij de opstal duidelijk te krijgen. Gezien het feit dat het om oude (soms nog handgeschreven) akten gaat waarvan de bepalingen niet altijd in nieuwe akten zijn meegenomen, zal dat geen eenvoudige klus zijn. Maar wel een klus die kan 'lonen'.

---

## Voetnoten

[1] Hoge Raad 31 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:514 (*Bronckhorst*). Concl. A-G G. Snijders 7 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2022:898.

[2] Dit concept-wetsvoorstel is in het voorjaar van 2023 in internetconsultatie gebracht, zie <https://www.internetconsultatie.nl/onderwijshuisvesting/b1>.

[3] Prof. dr. mr. R. van Schoonhoven is hoogleraar onderwijsrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. B. de Grunt is lid van het College van Bestuur van Stichting mijnplein in Salland. Mr. J. van den Brink is advocaat bij BVD Advocaten. De auteurs danken prof. mr. F.J. Vonck (VU) voor zijn inbreng bij het komen tot dit artikel.

[4] Dat is anders bij "door de gemeente in stand gehouden scholen", dat wil zeggen niet-verzelfstandigde openbare scholen. Die zijn echter bijna of geheel alle uit het landschap verdwenen. Wel komt het sporadisch voor dat scholen gehuisvest zijn in gebouwen die door het bevoegd gezag worden gehuurd, bijvoorbeeld van de gemeente.

[5] Concl. A-G G. Snijders 7 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2022:898, r.o. 3.5.

[6] Concl. A-G G. Snijders 7 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2022:898, r.o. 3.21; De A-G trekt deze conclusie door tot het vervreemdingsverbod en tot verbouwingen/verbeteringen aan het gebouw die met publiek geld zijn gefinancierd (zie ook hierna).

[7] Concl. A-G G. Snijders 7 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2022:898, r.o. 3.22.

[8] Concl. A-G G. Snijders 7 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2022:898, r.o. 3.24.

[9] Concl. A-G G. Snijders 7 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2022:898, r.o. 3.21.

[10] Hoge Raad 31 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:514 (*Bronckhorst*).

[11] Raad voor de Jaarverslaggeving (red.), *Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (middelgrote en grote rechtspersonen)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, richtlijn 660.201.

[12] In het po is dit namelijk (nu nog) niet mogelijk met rijksbekostiging.

[13] Concl. A-G G. Snijders 7 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2022:898, r.o. 3.25. Zijn verwijzing op dit punt naar het werk van Postma uit 1995 had actueler gekund.

[14] In de jaren negentig zijn de rechtspersonen van deze instellingen eigenaar geworden van de gebouwen en terreinen, bij gelegenheid van de operatie 'Omkering Kapitaal Financiering' (OKF). Zie bijvoorbeeld voor het mbo *Stb.* 1997, 229.

[15] In 1997 landde het artikel eerst in art. 88d ISOVSO en werd het met ingang van 1998 vernummerd tot art.



108 WEC; zie *Stb.* 1996, 402 en *Stb.* 1998, 496.

[16] [Kamerstukken II 1995/96, 24 455, nr. 3](#), p. 32.

[17] *Stb.* 1996, 402.

[18] Dit concept-wetsvoorstel is in het voorjaar van 2023 in internetconsultatie gebracht, zie <https://www.internetconsultatie.nl/onderwijshuisvesting/b1>.

[19] Voor een nadere beschrijving van het concept-wetsvoorstel, zie V. Kellenaar, 'Kroniek Onderwijshuisvesting', *School en Wet* 2024/4.

[20] Betreft het wel een roerende zaak dan wordt de waarde in kwestie waarschijnlijk op grond van natrekking (art. 5:20 BW) toegevoegd aan die van de onroerende zaak.