

# Advies vaststelling vergoeding kosten renovatie basisschool Plenkert Valkenburg a/d Geul

8 augustus 2015

Mr. J.W. Schraven, expert Stichting Kenniscentrum Ruimte Onderwijs Kinderopvang

---

## 1. Inleiding, vraagstelling

Bij mail dd. 22 juli heeft de gemeente de vraag gesteld aan de helpdesk van het Kenniscentrum Ruimte OK of zij vrij is een aanvullende vergoeding toe te kennen aan een schoolbestuur ivm de nader gebleken extra kosten voor de renovatie van de basisschool Plenkert. Voor de beantwoording van deze vraag hebben wij de volgende documenten van de gemeente ontvangen:

- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2015
- Verordening financiële en materiele gelijkstelling 2015
- Collegenota voorstel vaststelling huisvestingsprogramma 2015
- Collegenota voorstel honorering verzoek extra krediet ivm verhuiskosten
- Brief gemeente aan Innovo voor verlening extra krediet ivm verhuiskosten dd. 1-7-2015
- Collegenota ophoging krediet ver-nieuwbouw Plenkert en St Joseph ivm vaste voet
- Collegenota ophoging renovatienorm verordening fin. en mat. gelijkstelling
- Raadsnota ivm vaststellen verordening huisvestingsvoorzieningen en verordening fin. en mat. gelijkstelling 2015
- Raadsnota ivm ophoging renovatienorm verordening fin. en mat. gelijkstelling 2015

De vraag die is voorgelegd richt zich op de in laatstgenoemde nota voorgestelde aanpassing van de eerder vastgestelde verordening fin. en mat. gelijkstelling; in hoeverre kan de gemeente vooruitlopend op deze aanpassing een aanvullend krediet beschikbaar stellen voor een reeds goedgekeurde huisvestingsvoorziening op het programma 2015? Uit telefonisch contact hebben wij begrepen dat de gemeente bereid is tegemoet te komen aan de door de Raad geuite wens tot de toekenning van aanvullend krediet, maar dat zij eerst de wettelijke mogelijkheden en beperkingen wil beoordelen. Relevant zijn daarbij onder meer de toepasselijkheid van de zgn. overschrijdingsregeling, eventuele precedentwerking, de financiële en juridische aandachtspunten en eventuele alternatieve oplossingen.

## 2. Advies, wettelijke grondslag

De wettelijke zorgplicht van de gemeente is in de decentralisatiewetgeving strikt gereguleerd. De gemeente heeft daarin een faciliterende rol voor de schoolbesturen, die vanuit hun wettelijke opdracht als bouwheer en als eigenaar verantwoordelijkheid dragen voor de huisvesting van de school. Voor de toewijzing van voorzieningen is de gemeente gebonden aan de in de onderwijswetgeving vastgelegde voorschriften en uitgangspunten. Zo bepaalt art 6 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) dat een gemeente geen uitkeringen kan doen, zonder "een wettelijke grondslag". Voor het speciaal en voortgezet onderwijs kent de wetgeving vergelijkbare bepalingen.

Het voorgestelde kredietbesluit voor een aanvullende vergoeding in de kosten van de renovatie van basisschool Plenkert zal dan ook van een wettelijke basis moeten worden voorzien, wil zij als een rechtmatige uitgave kunnen worden aangemerkt. Overigens wordt in de praktijk nog wel eens "gezondigd" tegen dit wettelijk uitgangspunt door een aanvullende vergoeding toe te kennen, bijvoorbeeld in het geval een scholenbouwproject extra, onvoorziene kosten met zich meebrengt als gevolg van een tegenvallend aanbestedingsresultaat of meewerk bij de uitvoering van de bouw. De onderwijswetgeving en de daarop steunende verordening huisvestingsvoorzieningen kent geen regeling voor dergelijke onvoorziene omstandigheden. Goedkeuring van een aangevraagde voorziening en de vaststelling van de betreffende vergoeding dienen gelijktijdig bij de vaststelling van het zgn jaarlijkse huisvestingsprogramma plaats te vinden. De wetgever ziet het programma als "een bundel van beschikkingen" met alle daaraan verbonden rechtsgevolgen. De (VNG-model) verordening huisvestingsvoorzieningen voorziet enkel nog in een reeks aanvullende voorschriften voor het uitvoeringsoverleg (vgl art 13 e.v.). De hoogte van de bij de vaststelling van het programma



toegekende vergoeding kan niet meer nader worden aangepast, althans de toepasselijke voorschriften voorzien niet in een afzonderlijke bevoegdheid. In dit verband zij nog gewezen op het onderscheid in vaststelling van een vergoeding op basis van zgn normkosten en op basis van feitelijke kosten. In het eerste geval zijn de vergoedingsbedragen direct bepaald door de verordening (Bijlage IV) en in het tweede geval wordt de vergoeding definitief vastgesteld naar aanleiding van het aanbestedingsresultaat (vgl art 13, derde lid verordening). De keuze tussen normkosten en feitelijke grondslag dient in de verordening te worden vastgelegd (vgl art 4 verordening).

Voor onderhavige vaststelling van de vergoeding geldt overigens niet de huisvestingsverordening (art 102 Wpo), maar de verordening financiële en materiele gelijkstelling (art 140/141 Wpo), ook wel aangeduid als verordening "fingel". Voor een renovatie heeft de wetgever geen afzonderlijke huisvestingsvoorziening in de onderwijswetgeving aangeduid, reden waarom de VNG adviseert in een verordening fingel een nadere regeling op te nemen, indien de gemeente hierin een bijdrage wenst te verlenen. De VNG volgt in haar betreffende model een vergelijkbare systematiek als in de huisvestingsverordening. De gemeente Valkenburg a/d Geul kent ook een normatieve vaststelling van de vergoeding van een renovatie. In artikel 15 van deze verordening is de wijze van vaststelling verder ingeperkt, doordat daarin is opgenomen dat de gemeente een eerder genomen besluit kan wijzigen "ten nadele van het schoolbestuur".

### 3. Oplossingen en suggesties

De toepasselijke regelgeving geeft de gemeente dan ook weinig ruimte of houvast om een aanvullend krediet toe te kennen. Indien de gemeente de wens van de Raad wil volgen (en naar wij aannemen ook die van het schoolbestuur) willen wij de volgende oplossingsrichtingen voorstellen. Daarbij willen we een onderscheid maken in een structurele maatregel en een ('creatieve') ad-hoc benadering.

Als het gaat om een structurele oplossing ligt het voor de hand om de bestaande regeling aan te passen, waardoor de gemeente in voorkomende gevallen uitdrukkelijke de bevoegdheid heeft een (aanvullend) krediet beschikbaar te stellen voor renovatie. De geschetste lijn en de daarbij gehanteerde argumentatie in de laatstgenoemde college- en raadsnota tot aanpassing van de renovatienorm kunnen wij onderschrijven. Daarin wordt de normatieve vaststelling weliswaar gehandhaafd, maar de norm wordt (licht) bijgesteld van 50% naar 57% van de nieuwbouwnorm in de verordening huisvestingsvoorzieningen. De vraag is of deze beperkte aanpassing voldoende ruimte biedt voor toekomstige situaties. Als suggestie willen wij meegeven een ruimer criterium dan voorgesteld te hanteren, bijvoorbeeld 75% of 100%. Daarbij kan een aanvullende (vierde) eis gesteld worden bij de in de nota voorgestelde criteria, nl. dat de noodzaak en de omvang van het percentage door het bestuur moet worden aangetoond op basis van een bouwkundige advies. De daarin opgenomen begroting van kosten is dan maatgevend voor de toekenning van de vergoeding en het percentage fungeert dan als plafond. Dit geeft de gemeente een ruime bevoegdheid in voorkomende gevallen het benodigde maatwerk te leveren. In de aan te passen verordening fingel (nieuwe Bijlage "levensduur verlengende renovaties") zou dan ook niet de financiële normering moeten worden gevolgd. De tekst van de verordening fingel biedt deze ruime bevoegdheid al (vgl art 12 ) en dwingt op zichzelf niet tot een keuze vooraf tussen normkosten en feitelijke kosten, zoals in de huisvestingsverordening (art 4).

De in de raads- en collegenota genoemde alternatieven (onder punt 4, blz 5) kunnen dan achterwege blijven. De financiële normeringen geldt alleen als plafond (75 of 100%) en de begroting is maatgevend voor de omvang van de vergoeding. Het als tweede genoemde alternatief (introductie van een afzonderlijke voorziening " maatregelen verbetering binnenklimaat" ) lijkt ons niet in lijn met de laatste wetswijziging, die de bekostiging van bouwkundige aanpassingen bij het schoolbestuur heeft gelegd.

Verder zouden wij de suggestie willen doen in de criteria op te nemen dat de levensduur "tenminste met 20 jaar" moet worden verlengd in plaats van " 20 jaar". In de praktijk vinden ook renovaties plaats waarbij de levensduur tot 40 jaar wordt verlengd. Ook voor de te hanteren afschrijvingstermijnen geeft een dergelijke formulering meer ruimte. In de praktijk is een termijn van 25 jaar ook wel gebruikelijk.

Als het gaat om een ad-hoc oplossing voor het lopende renovatieproject van de Plenkert zal voor een wettelijke grondslag gekozen kunnen worden voor een terugwerkende kracht bij de invoering van de

aangepaste regeling. De aanpassing van de verordening fingel zou een slotbepaling kunnen krijgen, waarbij voor aanvragen ingediend voor het jaar 2015 alsnog een vergoeding kan worden vastgesteld op basis van de nieuwe beoordelingscriteria.

In de praktijk wordt in algemene zin nog wel aansluiting gezocht bij een ruime interpretatie van art. 30 van de huisvestingsverordening: in gevallen waarin de verordening niet voorziet, beslissen B&W. Deze "hardheidsclausule" kent een vergelijkbare bepaling in art 20 van de verordening fingel. Deze route lijkt echter minder passend dan de hiervoor genoemde oplossing op basis van terugwerkende kracht.

#### **4. Overige aandachtspunten en alternatieven**

De overschrijdingsregeling is in deze kwestie niet aan de orde, nu deze regeling (art 142 ev Wpo) niet van toepassing is voor de gemeente Valkenburg a/d Geul. De daaraan ten grondslag liggende eis van gelijke behandeling moet vanzelfsprekend wel in acht worden genomen. Het is echter zeer de vraag of sprake is van precedentwerking, indien de gemeente het schoolbestuur een aanvullende vergoeding zou toekennen. Volgens vaste jurisprudentie wordt een beroep op gelijke behandeling slechts aanvaard indien de omstandigheden ook volledig overeenkomen. Zoals in de nota terecht gesteld, lijken deze niet aan de orde.

Tot slot willen wij nog op een tweetal alternatieven wijzen als het gaat om een wettelijk grondslag voor een vergoeding bij (levensduurverlengende) renovatie. In de praktijk kiezen sommige gemeenten er voor om een regeling op nemen in de huisvestingsverordening. Daarbij wordt in de begripsomschrijving van de voorziening nieuwbouw ook renovatie/vernieuwbouw meegenomen. Voor de hoogte van de vergoeding van de gemeente zal in art 4 een bepaling moeten worden opgenomen om af te wijken van de normering,

Daarnaast bereiken schoolbesturen en gemeenten ook wel overeenstemming middels een overeenkomst ten titel van doordecentralisatie (art 111 Wpo). De bijdrage van de gemeente wordt dan verstrekt middels een jaarlijkse vergoeding, die geënt is op de rente en afschrijvingslasten. Het schoolbestuur draagt dan zorg voor financiering door een geldlening af te sluiten. Het bestuur kan profiteren van een lage rentestand als het de lening afsluit bij het Rijk (Schatkistbankieren). Daarvoor is wel een gemeentelijke garantstelling vereist. Een dergelijke alternatieve financiering kan voor beide partijen voordeel bieden, maar wordt in de praktijk toegepast bij omvangrijkere projecten in het voortgezet onderwijs.