

A. Inleiding:

In verschillende gemeenten worden op dit moment in het kader van het opstellen van een Integraal huisvestingsplan (IHP) plannen ontwikkeld voor de realisatie van één of meerdere Integrale KindCentra. Naast de ingewikkelde inhoudelijke-, bouwtechnische- en beheersmatige aspecten moeten gemeenten in een vroeg stadium een standpunt bepalen over de over de financiering van een dergelijke voorziening. In onderstaande notitie zijn de belangrijkste aspecten opgenomen. Om er voor te zorgen dat beslissingen in dit kader binnen de juiste context worden genomen, is ook informatie opgenomen met betrekking tot het eigendomsrecht.

B. Algemeen:

I. **De rollen:**

Het Rijk geeft aan drie partijen geld: de schoolbesturen, de gemeenten en de ouders:

a. De schoolbesturen

De schoolbesturen ontvangen van het Rijk een materiële instandhouding (MI) per leerling, bestaande uit twee componenten: een groeps- en een leerlinggebonden component. Het groepsafhankelijke deel is bestemd voor gebouw gebonden kosten. Leidend is het genormeerd aantal vierkante meters per leerling. Van de leerling afhankelijke component moeten diverse facilitaire kosten worden betaald. De financiering vanuit het Rijk volstaat volgens het ministerie van OCW om het binnen onderhoud, het buitenonderhoud (vanaf 1-1-2015) en de gebruiksexploitatie te financieren. Of dat werkelijk zo is, is vaak onderwerp van discussie. Er zijn onderzoeken die aangeven dat dit bedrag structureel te laag is. Er ontstaat ook een financieel probleem wanneer scholen kampen met leegstand of als de gebouwen slecht zijn geïsoleerd. Daarom is het nodig niet alleen naar de hoogte van de financiering te kijken, maar is ook aandacht nodig voor het wegwerken van de overmaat en voor investeringen in energiebesparingen.

b. Gemeenten

Gemeenten ontvangen geld van het Rijk via het gemeentefonds. Deze uitkering is niet geoormerkt, wat inhoudt dat gemeenten het naar eigen inzicht mogen besteden. De uitkering is gebaseerd op een aantal maatstaven, waaronder het aantal leerlingen dat in een gemeente voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs en basisonderwijs volgt. Voor deze systematiek is gekozen, omdat de woonplaats van de leerlingen kan afwijken van de locatie van de school. De uitkering voor het reguliere basisonderwijs is wel gebaseerd op de woonplaats van de leerlingen. In krimpregio's of kleine gemeenten, kunnen hierdoor problemen ontstaan. Als veel leerlingen in naburige gemeenten naar school gaan, heeft de ontvangende gemeente relatief hoge kosten. Het geld volgt de leerling niet. Bij de financiering van IKC's doet zich daarnaast nog een knelpunt voor. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om in een basiskwaliteit onderwijshuisvesting te voorzien, maar niet in huisvesting voor kinderopvang. Waar en wanneer er nieuwbouw of uitbreiding van een school plaatsvindt, is een zaak van de gemeente en het schoolbestuur. Om te voorkomen dat er in het geval van een IKC teveel gepuzzeld moet worden met geld is eigenlijk een integraal voorzieningenplan nodig. Daarin kunnen gemeente, schoolbestuur én kinderopvangorganisaties afspraken maken. Ook door-decentralisatie naar schoolbesturen kan een oplossing zijn, zoals in Breda, waar de gemeente per 1 januari 2015 de verantwoording voor de onderwijshuisvesting heeft overgedragen naar de schoolbesturen voor primair en speciaal onderwijs. Let wel: in Breda is de kinderopvang niet bij de doordecentralisatie betrokken.

c. Ouders

Ouders ontvangen van het Rijk kinderopvangtoeslag. Door bezuinigingen op deze toeslag en door de economische crisis is de vraag naar kinderopvang in het verleden drastisch gedaald. Die dalende vraag heeft direct invloed gehad op de ruimtebehoefte van kinderopvang en op de haalbaarheid van kinderopvang in een IKC. Door het recente economische herstel en de verhoging van de toeslag zien we dat de vraag naar kinderopvang weer aantrekt. De snelle vraagdaling tijdens de crisis heeft potentiële investeerders terughoudender gemaakt. Om dat te voorkomen is een evenwichtig overheidsbeleid nodig.

II. Geldstromen

Er zijn ook geldstromen tussen schoolbesturen, gemeenten en kinderopvangorganisaties. Zo bekostigt de gemeente vervangende nieuwbouw of uitbreiding (zorgplicht). Het schoolbestuur vraagt een voorziening aan en de gemeente beslist wanneer de gelden worden toegekend. Wanneer een onderwijsgebouw eigendom is van de gemeente zijn er twee mogelijkheden: kinderopvangorganisaties betalen huur aan de schoolbesturen of aan de gemeente. Gemeenten die zelf in de gebouwen investeren staan op het standpunt, dat schoolbesturen deze huurinkomsten overdragen aan de gemeente. Gemeenten zijn echter tot tweemaal toe teruggefloten door de Raad van State. Die is van mening dat afdracht van huur rechtstreeks gerelateerd moet zijn aan kosten of inkomstenderving van verhuur aan een BSO. Deze uitspraken kunnen invloed hebben op de bereidheid van de gemeenten om voorinvesteringen te doen voor kinderopvang in een IKC.

Bij nieuwbouwprojecten betalen kinderopvangorganisaties steeds vaker rechtstreeks huur en exploitatielasten aan de gemeente. Een knelpunt is, dat kinderopvangorganisaties bij teruglopende vraag steeds meer moeite hebben om de huur en de exploitatielasten op te brengen. Daarom is het van belang dat er bij nieuwbouwprojecten wordt gewerkt met een reële inschatting van de vraag naar kinderopvang en de bijbehorende ruimtebehoefte.

Als het schoolbestuur juridisch eigenaar is van het gebouw, betaalt de kinderopvangorganisatie huur- en exploitatielasten aan het schoolbestuur.

Huur en exploitatielasten zijn communicerende vaten. De gemeente wil voldoende huurafdracht om de kapitaalslasten te kunnen dekken. Schoolbesturen willen voldoende huurafdracht om de exploitatie te kunnen dekken. Soms is de optelsom van deze kosten te hoog voor de kinderopvangorganisaties.

III. Fysieke modellen

Er bestaan drie fysieke modellen voor een IKC: een IKC in een bestaand gebouw, een IKC in nieuwbouw en een IKC in een netwerk. Een belangrijke vraag bij de start van een IKC is de vraag wie de voorinvestering doet voor aanpassingen of extra oppervlakte voor de kinderopvang: de gemeente, schoolbesturen of de kinderopvangorganisatie.

- Gemeenten hebben een zorgplicht voor de huisvesting van onderwijs, maar niet voor de financiering van huisvesting voor kinderopvang. Desondanks hebben gemeenten in het recente verleden vaak gekozen voor een voorinvestering om ruimtes voor kinderopvang te creëren. Door lokale bezuinigingen en de onzekere markt van de kinderopvang staat die investeringsbereidheid onder druk. Ook de twee uitspraken van de Raad van State hebben hieraan geen goed gedaan.

- Schoolbesturen hebben ook hun twijfels om middelen in te zetten om extra oppervlakte te realiseren voor kinderopvang. Zij mogen hiervoor alleen private middelen inzetten. Daarbij komt, dat als het gebouw niet meer wordt gebruikt als schoolgebouw en wordt afgestoten, de gemeente ook eigenaar wordt van het kinderopvanggedeelte, tenzij hier

juridische afspraken over zijn gemaakt. Daarom is ook bij de schoolbesturen de investeringsbereidheid in ruimtes voor kinderopvang laag. Kinderopvangorganisaties op hun beurt zijn huiverig om investeringen te doen ten behoeve van een IKC. Bij een IKC is het eigendom van de kinderopvang namelijk verweven in het gebouw. Het is soms lastig om het vastgoed te vervreemden of er een andere bestemming aan te geven. Daarbij opereren ze in een onzekere markt.

Welk fysiek model?

Elk fysiek model voor het IKC kent zijn eigen financieringsproblematiek.

Bij een IKC in **een bestaand gebouw** wil de kinderopvangorganisatie graag een lange termijn huurcontract om de investering terug te kunnen verdienen. Indien er sprake is van een bijgebouw voor kinderopvang moeten het recht van opstal en de waarde van de investering bij einde gebruik schoolgebouw of samenwerking goed zijn geborgd.

Bij een IKC in **nieuwbouw** kan een patstelling ontstaan wanneer geen van de partijen bereid is om te investeren in ruimtes voor kinderopvang.

Bij een IKC in een **netwerk** werken meerdere scholen samen met een kinderopvangorganisatie, die in een van de scholen is gehuisvest of in een eigen ruimte in de wijk.

Ook hier kunnen zich problemen voordoen ten aanzien van investeringen en het financieringsvraagstuk.

IV. Eigendom gebouwen

Eigendom

Uitgangspunt van de onderwijswetgeving (WPO/WEC en WVO) is dat het eigendom van het schoolgebouw ligt bij het schoolbestuur. Dit eigendom wordt als zodanig vastgelegd in het kadaster via een notariële akte. In het spraakgebruik wordt bij de schoolgebouwen onderscheid gemaakt tussen het juridisch eigendom (schoolbestuur) en het economisch eigendom (claimrecht). Het eigendom van schoolgebouwen kan bij verschillende partijen liggen.

- 1) Bij het bevoegd gezag, lees: het schoolbestuur voorzover dit een zelfstandige rechtspersoon is.
- 2) De gemeente voor zover deze tevens het schoolbestuur is (integraal bestuur en via een bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet (Komt nog maar zelden voor in Nederland)
- 3) Een derde partij die een schoolgebouw in bezit heeft, zoals een woningbouwvereniging of een andere privaatrechtelijk partij.
- 4) Enkele schoolbesturen die oude scholen in bezit hebben.

Ad 1

- De school is direct eigendom van het bevoegd gezag indien het bevoegd gezag de school zelf bouwt of laat bouwen, ondanks het feit dat het bouwen ervan uit gemeentelijke middelen wordt betaald (art. 103, lid 1 WPO, dan wel art. 101, lid 1 WEC, dan wel art. 76n, lid 1 WVO)
- De school wordt eigendom van het schoolbestuur indien de gemeente het schoolgebouw heeft gebouwd (zodra het gebouw is voltooid, art. 103, lid 2 WPO, dan wel art. 101, lid 2 WEC, dan wel art. 76n, lid 2 WVO).

Ad 2

- Gemeente en bevoegd gezag zijn hier één. De gemeente is en blijft eigenaar.

Ad 3

- Een derde partij bouwt een schoolgebouw en is daarmee eigenaar. De gemeente kan het gebouw kopen en vervolgens aan het bevoegd gezag in eigendom overdragen (zie verder ad 1.)

- De gemeente kan een schoolgebouw aan het bevoegd gezag in gebruik geven omdat het schoolgebouw niet aan de eisen voor eigendomsoverdracht voldoet (bijvoorbeeld als de gemeente het gebouw huurt, art. 103, lid 3 WPO, dan wel art. 101, lid 3 WEC, dan wel art. 76, lid 3 WVO).

Ad 4

Van het genoemde uitgangspunt zijn uitgezonderd de zogenaamde eigendomsscholen als bedoeld in artikel 205 van de Lager-onderwijswet 1920 (Stb. 1974, 565) en als bedoeld in artikel 126 van de Kleuteronderwijswet (Stb. 1974, 564). 'Eigendomsscholen' zijn schoolgebouwen die in het verleden niet met overheids gelden tot stand zijn gebracht, maar met eigen middelen van het schoolbestuur. Bij de 'eigendomsscholen' is het schoolbestuur volledig eigenaar van het schoolgebouw. Op het moment dat het bevoegd gezag het onderwijsgebruik beëindigd gelden de bepalingen die zijn vastgelegd in het Besluit oude eigendoms- en huurscholen WPO. Dit besluit treft u hier aan. Het economisch claimrecht is geregeld in de artikelen 110 WPO, 108 WEC, 76u WVO en betekent dat het schoolbestuur, op het moment dat het schoolbestuur besluit dat het onderwijs in het schoolgebouw wordt beëindigd, het betreffende schoolgebouw 'om niet' terugvalt aan de gemeente. Achtergrond van dit wettelijk uitgangspunt is dat de schoolgebouwen met overheids geld zijn bekostigd. Met het 'teruggeven' van het schoolgebouw aan de gemeente ontvangt de gemeente compensatie voor de tot op dat moment betaalde investeringskosten. Door de overdracht 'vloeit' het geld weer terug naar de gemeente.

Eigendomsoverdracht bij einde gebruik

Bij het beëindigen van het gebruik van een schoolgebouw door een schoolbestuur kunnen gemeente en bevoegd gezag verklaren dat het gebruik als school niet meer nodig is. Na die verklaring moet het gebruik zijn beëindigd (art. 37, lid 1 van de (model) verordening voorzieningen huisvesting onderwijs). Bij het beëindigen van het gebruik van een door een schoolbestuur bekostigde uitbreiding, krijgt de gemeente op basis van het economisch claimrecht het volledige eigendom van het pand, inclusief het gedeelte wat door het schoolbestuur is bekostigd. Dit op grond van natrekking (artikel 5:20 Burgerlijk Wetboek). In tegenstelling tot de eigendomsoverdracht bij de bouw van een school is het bij eigendomsoverdracht van een schoolgebouw bij het einde van het onderwijsgebruik niet noodzakelijk om deze overdracht via een notariële akte te laten plaatsvinden. Deze overdracht kan plaatsvinden door een gezamenlijke overeenkomst tussen gemeente en schoolbestuur. De verklaring (akte) wordt ook ingeschreven in het Kadaster. Die inschrijving is genoeg om de eigendom over te doen gaan naar de gemeente (art. 110, lid 4 WPO, dan wel art. 108, lid 4 WEC, dan wel art. 76 u, lid 4 WVO juncto art. 80, lid 3 Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek).

Bij het einde van het onderwijsgebruik moet een staat van onderhoud worden opgesteld. Op basis van de staat van onderhoud wordt vastgesteld welke onderhoudsactiviteiten nog moeten worden uitgevoerd en door wie. In principe is het de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om de opdracht voor het uitvoeren van het onderhoud te verstrekken. Het schoolbestuur kan met de gemeente overeenkomen dat de gemeente de opdracht verstrekt en dat het schoolbestuur voor dit onderhoud aan de gemeente een vergoeding beschikbaar stelt.

Financiële verrekening bij einde gebruik schoolgebouw voortgezet onderwijs

Bij investeringen van het schoolbestuur onderscheiden we middelen die het schoolbestuur van de overheid heeft ontvangen en middelen uit andere bron, zoals legaten en schenkingen. Ten aanzien van de middelen die afkomstig zijn van de overheid, is er bij beëindiging geen recht op vergoeding aan het schoolbestuur. Dit betreft ook gevormde rente op reserveringen van overheids geld. De bewijslast dat het schoolbestuur met eigen middelen investeringen heeft bekostigd, ligt bij het

schoolbestuur. Het schoolbestuur moet aantonen dat een investering met eigen middelen is gedaan, anders claimt de gemeente dat die met overheidsmiddelen is bekostigd. Ook in het geval er geen beëindiging van het bestuur is, maar alleen van het gebruik van het schoolgebouw kan deze redenering worden gebruikt.

Als het schoolbestuur de investering heeft gedaan met eigen middelen, moet de gemeente afrekenen het niet-afgeschreven deel van de investering. Dit staat in de Wijzigingswet Wet op het basisonderwijs, ISOVSO, WVO, enz. (decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen). Artikel XVIII van de Wijzigingswet Wet op het basisonderwijs, ISOVSO, WVO, enz. luidt als volgt:

1) Indien artikel 76u van de Wet op het voortgezet onderwijs toepassing vindt, vergoedt de gemeente, indien gedeelten van de gebouwen uit eigen middelen zijn bekostigd en hiervoor geen vergoeding is genoten, aan het bevoegd gezag van de desbetreffende school de restantboekwaarde van die gedeelten, voor zover het gaat om investeringen die hebben plaatsgevonden voor 1 januari 1997.

2) De restantboekwaarde wordt vastgesteld op basis van de afschrijvingstermijn van een dertigjarige annuïtaire lening. Het bevoegd gezag dient de bekostiging uit eigen middelen aan te tonen door middel van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

3) Een schoolbestuur mag de rijksbijdragen uitgeven aan het doel waarvoor ze zijn beschikbaar gesteld. Op het moment dat een schoolbestuur ophoudt te bestaan vindt er een verrekening plaats (zie artikel 110a WVO en artikel 24 Bekostigingsbesluit WVO) met het Rijk. De resterende gelden zijn dus geen eigendom van het bestuur. Een zelfde redenatie geldt voor investeringen in gebouwen. Deze zijn, in geval deze zijn bekostigd met rijksgeld, eigendom van de overheid.

Wat betekent dit voor de ontwikkelingen rond de onderwijsgebouwen in de gemeente Duiven bij met name overdracht oude gebouwen herschikking en nieuwbouw?

- a. Overdracht oude gebouwen en investeringen voor eigen rekening:
Leegkomende onderwijsgebouwen komen weer terug in handen van de gemeente. De vraag komt dan aan de orde hoe zij denkt om te gaan met investeringen die vanuit eigen middelen zijn gefinancierd voor bijvoorbeeld Kinderopvang.
Voor het beantwoorden van deze vraag wordt aansluiting gezocht bij de wetgeving die is opgesteld met betrekking tot het beëindigen van het gebruik van een schoolgebouw door het Voortgezet Onderwijs (artikel XVIII van de Wijzigingswet Wet op het basisonderwijs, ISOVSO, WVO, enz.): “De restantboekwaarde van die investering wordt vastgesteld op basis van de afschrijvingstermijn van een dertigjarige annuïtaire lening. De Kinderopvangorganisatie dient de bekostiging uit eigen middelen aan te tonen door middel van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.”
- b. Realisatie nieuwbouw:
Op dit moment worden plannen ontwikkeld voor de realisatie van deze nieuwe voorziening voor bv. de Remigiusschool. Naast het bestuur van het basisonderwijs is er een kinderopvangorganisatie als partner. Wanneer de betreffende partij daartoe bereid is en in

staat is, heeft het scenario waarin deze betreffende partij zelf de investeringskosten voor haar rekening neemt, de voorkeur. Echter, indien men niet in staat is om zelfstandig het deel wat gerealiseerd moet worden ten behoeve van de kinderopvang te financieren, wordt gekozen voor de weg van medegebruik.

In dat geval ontstaat in deze toekomstige voorziening een soortgelijke situatie als die we zien in oudere schoolgebouwen waarin een kinderopvang organisatie leegstaande lokalen heeft gehuurd van het schoolbestuur. Ruimte die in het verleden door de overheid is gerealiseerd en bekostigd.

De verwachting is dat bij de verdere ontwikkeling van de plannen Duiven zich soortgelijke situaties zullen voorzoen. Daarom is een gelijke gedragslijn voor de toekomst noodzakelijk.

Er zijn twee verschillende uitwerkingen mogelijk, maar in beide gevallen sluit Duiven zich aan bij de landelijke trend (In de regio Achterhoek geldt dit bv. voor de gemeenten Doetinchem, Oude IJsselstreek en Bronckhorst): Gemeenten bekostigen ook het gedeelte van de voorziening dat in gebruik genomen gaat worden door de Kinderopvangorganisatie voor Voorschoolse- en Tussenschoolse Opvang. Buitenschoolse Opvang vindt plaats op basis van medegebruik.

Uitwerking 1:

De basis vormt een huurovereenkomst, waarin is geregeld dat de kinderopvangorganisaties rechtstreeks de huur- en exploitatielasten aan de gemeente betalen. Omdat onderwijs en kinderopvang vaak het gebouw hybride gebruiken, kan er ook voor worden gekozen om de kosten van de kapitaals- en afschrijvingslasten af te rekenen met de gemeente en de exploitatie en beheerskosten met het schoolbestuur. Dan zullen er twee samenhangende juridische overeenkomsten afgesloten moeten worden. Analoog aan de situatie bij oude gebouwen blijven de schoolbesturen ook verantwoordelijk voor de financiële consequenties bij leegstand in nieuwe gebouwen. In de praktijk betekent dit daarnaast, dat de kosten van de kapitaalsinvestering door de gemeente voor de kinderopvangvoorziening in het geval van leegstand ten laste zullen komen van het schoolbestuur. Hiermee wordt gestimuleerd dat het schoolbestuur zich verantwoordelijk blijft voelen voor het verkrijgen c.q. behouden van een kinderopvangorganisatie als partner in het IKC. **Om te voorkomen dat schoolbesturen langdurig (en daarmee in strijd met de wet) geconfronteerd zullen worden met de kapitaalslasten bij leegstand van de m2 kinderopvang in het IKC, verplichten de schoolbesturen en de gemeente zich ten opzichte van elkaar dat zij uiterlijk na 6 maanden leegstand met elkaar in gesprek gaan om een passende oplossing te vinden die de risico's voor het schoolbestuur beperken. Dit kan o.a. door het faciliteren van alternatief gebruik van de leegstaande m2's.**

Uitwerking 2:

De gemeente Doetinchem heeft, in tegenstelling tot het bovenstaande werkwijze, er voor gekozen om met het schoolbestuur een huurovereenkomst af te sluiten waarin gewerkt wordt met een commerciële huurprijs en een minimale looptijd van 5 jaar (IKC-Noord).

Conclusie:

Schoolbesturen en de gemeente geven de voorkeur voor uitwerking 1. In dit model is de rolverdeling zuiver en zullen de schoolbesturen zich blijven inspannen voor een goede partner in de kinderopvang. In dit model blijft de gemeente uit de rol van

vastgoedbeheerder. **Het op 1 januari 2018 bestaande medegebruik in de schoolgebouwen wordt geconsolideerd.**

Bronnen:

- Schoolfacilities november 2014/Karin Soldaat Penta Rho
- Stedebouw & architectuur nr. 6 oktober 2014
- <https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/eigendom-gebouwen-en-eigendomsoverdracht>