

A close-up photograph of a child's hands stacking colorful plastic blocks. The blocks are in shades of blue, green, yellow, and red. The child's fingers are visible, carefully placing the blocks on top of each other. The background is softly blurred, showing more of the same blocks and the child's hands.

ORGANISEREN EN FINANCIEREN VAN GEZAMENLIJKE HUISVESTING KINDEROPVANG EN ONDERWIJS

ORGANISEREN EN FINANCIEREN VAN GEZAMENLIJKE HUISVESTING KINDEROPVANG EN ONDERWIJS

Beste gebruiker,

Deze handreiking is samengesteld door de volgende organisaties:

Vereniging Nederlandse Gemeenten
Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang
Brancheorganisatie Kinderopvang
PO-Raad
Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang
Kenniscentrum Ruimte-OK
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Met deze handreiking geven wij gemeenten, scholen en kinderopvang inzicht in oplossingen voor knelpunten die binnen de huidige wet- en regelgeving ervaren worden bij de realisatie van gezamenlijke huisvesting.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding.....	4
Deel A: Algemeen.....	6
A.1. Inrichting handreiking	6
A.2. Gezamenlijke huisvesting als onderdeel van de infrastructuur	7
A.3. Ontwikkeling van Integrale Huisvestingsplannen (IHP's)	8
A.4. Medegebruik en verhuur	8
Deel B: Nieuwbouw.....	9
B.1. Scenario's voor organiseren en financieren kinderopvang bij gezamenlijke huisvesting	9
Deel C: Gezamenlijke huisvesting bij bestaande bouw.....	14
C.1. Inleiding	14
C.2. Ontbreken van huurbescherming	15
C.3. Scenario's bij bestaande huisvesting	18
Verantwoording.....	21
Bijlage 1: Factsheet huurberekening ruimten voor kinderopvang	23
Bijlage 2: Wet- en regelgeving voor gemeenten	25
Bijlage 3: Factsheet Basisinformatie Primair Onderwijs	27
Bijlage 4: Factsheet Basisinformatie Kinderopvang	30

INLEIDING

Het aantal locaties waarbij er sprake is van gezamenlijke huisvesting van onderwijs en kinderopvang blijft toenemen. Deze ontwikkeling is al meer dan twintig jaar gaande en blijft zich verder ontwikkelen in allerlei variëteiten. Gezamenlijke huisvesting wordt veelal gestuurd vanuit een samenwerking tussen kinderopvang- en onderwijsorganisaties. De mate van intensiviteit verschilt daarbij, passend bij de lokale wensen en de visies van de kinderopvang- en onderwijsorganisaties.

Gezamenlijke huisvesting blijft overigens niet altijd beperkt tot kinderopvang en onderwijs. Maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot huisvesting waar consultatiebureaus, bibliotheken, sportvoorzieningen en zelfs ouderenzorg onderdeel van zijn. Deze ontwikkeling naar een breed dienstenaanbod vanuit gezamenlijke huisvesting past bij de decentralisatie van taken waar de overheid in de afgelopen jaren op gestuurd heeft en maakt onderdeel uit van de participatiesamenleving. In kleinere kernen draagt het bij aan het voorzieningenniveau en daarmee aan de leefbaarheid. De praktijk kent mooie voorbeelden van brede maatschappelijke huisvesting.

Een andere opgave waar de sectoren in de toekomst mee te maken hebben, betreft de uitvoering van het klimaatakkoord. Deze heeft stevige gevolgen voor de huisvesting. De komende jaren zal er fors geïnvesteerd moeten worden om te gaan voldoen aan de verplichtingen. In het onderwijs is dit gekoppeld aan de kwaliteitsopgave van de huisvesting. Een beduidend deel van de onderwijshuisvesting is verouderd en bij verduurzaming zal er in veel gevallen ook geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteit. De extra opgave vanuit het klimaatakkoord met extra financiële mogelijkheden kan voor alle sectoren kansen bieden ten aanzien van de organisatie van de gezamenlijke huisvesting en daarbij het maken van nieuwe afspraken over verantwoordelijkheden tussen de eigenaar en gebruikers.

Kwalitatief goede en goed georganiseerde huisvesting faciliteert de samenwerking en draagt daarmee bij aan kindontwikkeling. In de praktijk lopen zowel gemeenten, kinderopvangorganisaties en onderwijsorganisaties daarbij tegen praktische vraagstukken aan. Deze vraagstukken ontstaan met name vanwege de verschillende stelsels van onderwijs en kinderopvang. Deels zit het ook in onvoldoende kennis over elkaars positie en expertise.

Deze handreiking gaat in op de belemmeringen die scholen en kinderopvang daarbij ervaren. De meest voorkomende knelpunten worden benoemd en er worden oplossingsrichtingen beschreven. De oplossingen voor knelpunten, zoals deze in de handreiking beschreven staan, komen uit de praktijk en zijn in meerdere situaties toegepast. De knelpunten en de oplossingen zijn niet uitputtend. Er zullen nieuwe knelpunten en oplossingen in de praktijk ontstaan. Het is daarbij van belang om oplossingen vooraf goed te toetsen op rechtmatigheid en doelmatigheid. Er zijn gespecialiseerde adviesorganisaties en juristen die hier ondersteuning voor aanbieden.

Deze handreiking gaat uit van de bestaande wetgeving. Het geeft inzicht in de posities van de diverse betrokken partijen en biedt kennis voor kinderopvangorganisaties, onderwijsorganisaties en gemeenten ten behoeve van de realisatie van kindcentra. Zolang er sprake blijft van de huidige wettelijke kaders zullen er belemmeringen ervaren worden en de realisatie afhangen van de wil van betrokken partijen om deze samen op te lossen. Op de websites van Kenniscentrum Ruimte-OK en Stichting Waarborgfonds Kinderopvang worden regelmatig praktijkvoorbeelden geplaatst over de vorming van kindcentra.

DEEL A: ALGEMEEN

A.1. Inrichting handreiking

De handreiking maakt onderscheid tussen de opgaven bij nieuwbouw en bij bestaande huisvesting. Binnen deze twee situaties zijn mogelijke scenario's voor het organiseren en financieren beschreven, inclusief de knelpunten en de oplossingen daarvoor. Daar waar van toepassing wordt verwezen naar de wettelijke kaders en eventuele jurisprudentie.

In de bijlagen wordt inzicht verschaft in de berekening van een kostprijsdekkende huur en informatie over de sectoren onderwijs en kinderopvang gegeven. Op de website van Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang staat een tool waarmee partijen op basis van de eigen casus een kostendekkende huur kunnen berekenen. Deze berekening is indicatief, partijen dienen gezamenlijk keuzes te maken voor de huurafspraken.

In de handreiking zijn geen standaardovereenkomsten opgenomen. Individuele situaties hebben veel overeenkomsten, maar ook veel verschillen. Contractuele vastlegging van afspraken vraagt juridische en fiscale maatwerkondersteuning.



A.2. Gezamenlijke huisvesting als onderdeel van de infrastructuur

Huisvesting is een middel en geen doel. Gezamenlijke huisvesting kan ontstaan vanuit een breed gedragen gezamenlijke visie op de ontwikkeling van kinderen, maar ook vanuit pragmatische uitgangspunten zoals leegstand van lokalen. Van belang is dat alle partijen in het proces zo vroeg mogelijk en gelijkwaardig betrokken zijn zodat er inhoudelijk en bedrijfsmatig condities worden gecreëerd die passend zijn voor gemeente, onderwijs en kinderopvang.

In 2021 is een interdepartementaal onderzoek uitgevoerd. Het rapport van dit onderzoek laat zien dat er een stevige opgave is met betrekking tot de onderwijshuisvesting. Een aanzienlijk deel van de huisvesting is gedefinieerd als verouderde voorraad waar zowel de kwaliteit als ook de duurzaamheid en functionaliteit van het gebouw te wensen overlaat. In het rapport wordt geconstateerd dat er extra budget benodigd is om deze opgaven in te kunnen vullen.

Er zijn momenteel ruim 6.100 reguliere basisscholen in Nederland. Uit een enquête onder schoolbesturen blijkt dat circa 25% van deze locaties bestaat uit een vorm van gezamenlijke huisvesting. Per jaar worden er circa 124 nieuwe scholen gebouwd en worden er circa 23 locaties gerenoveerd. Dit zijn natuurlijke momenten om te onderzoeken of de realisatie van gezamenlijke huisvesting mogelijk is.

In de kinderopvang zijn er momenteel circa 11.000 fysieke locaties. Deze bevatten 9.000 locaties dagopvang en circa 7.500 locaties buitenschoolse opvang. Deels in gezamenlijke huisvesting, deels solitair. De meeste locaties zijn kwalitatief op niveau; in de afgelopen 15 jaar is door de sector flink geïnvesteerd in de huisvesting, dit mede omdat het een keuze-element is voor ouders.

Gezamenlijke huisvesting is nu reeds onderdeel van de voorzieningenstructuur. Veelal onder de noemer van een (Integraal) Kindcentrum, een brede school of huur van ruimte in een school door een kinderopvangorganisatie. Dit zal in de komende jaren naar verwachting toenemen, maar solitaire locaties voor onderwijs en kinderopvang blijven bestaan. Sommige onderwijsgebouwen zijn niet geschikt voor verbreding en er zijn ouders die bewust kiezen voor solitair gehuisveste kinderopvang.

A.3. Ontwikkeling van Integrale Huisvestingsplannen (IHP's)

IHP's hebben momenteel een eenjarige doelstelling. In de praktijk zijn er steeds meer gemeenten en schoolbesturen die een IHP voor meerdere jaren samenstellen. Een IHP geeft de visie weer omtrent de huisvesting, biedt inzicht in de huidige situatie, beschrijft de huisvestingsopgaven en geeft een financiële vertaling daarvan inclusief de uitwerking in een uitvoeringsplan. Het IHP is daarmee een belangrijk document om tot een planmatige aanpak te komen voor onderwijshuisvesting.

De ontwikkeling van gezamenlijke huisvesting is steeds vaker onderdeel van de Integrale Huisvestingsplannen (IHP's) binnen gemeenten. Naast gemeenten en onderwijsorganisaties is het logisch om daar de lokale kinderopvangorganisaties bij te betrekken.

Op de site van Kenniscentrum Ruimte-OK staat een publicatie met een stappenplan om te komen tot een Duurzaam IHP. De PO-Raad, VO-raad en de VNG komen in 2022 met een handreiking omtrent de totstandkoming van een IHP. Deze twee hulpmiddelen zijn op elkaar afgestemd.

A.4. Medegebruik en verhuur

Medegebruik is geregeld in artikel 108 van de Wet op het Primair onderwijs (WPO) en geldt voor invulling van leegstand in onderwijsruimten door een uit de openbare kas bekostigde onderwijsorganisatie of organisatie met culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden. Denk hierbij aan welzijnsorganisaties en muziekscholen.

Kinderopvang valt niet onder de kaders van medegebruik, daar spreken we over verhuur. Sinds de harmonisatie met kinderopvang in 2018 geldt dit ook voor de peuterspeelzalen. De peuterspeelzalen vallen sindsdien onder de regels van de Wet kinderopvang en zijn vaak omgevormd tot peuteropvang. Dit is dagopvang voor een beperkt aantal uren.

Er zijn een aantal verschillen tussen medegebruik en verhuur. Medegebruik kan zonder voorafgaande instemming van de gemeente, bij verhuur moet die instemming vooraf geregeld zijn. Bij medegebruik wordt eventueel een gebruiksvergoeding gevraagd, bij verhuur een marktconforme huursom.

Bij zowel medegebruik als verhuur is er echter in het geval van onderwijsbestemming geen huurbescherming. Uitzondering hierop is medegebruik door een andere school. Het ontbreken van huurbescherming is voor kinderopvang een vaak ervaren knelpunt en beperkt de samenwerking en investering vanuit de kinderopvang. In onderdeel C, bestaande bouw, is dit knelpunt inclusief een aantal mogelijke oplossingen uitgewerkt.

Bij het maken van huurafspraken en invulling van de samenwerking moet er ook nagedacht worden over de situatie dat de samenwerking niet goed verloopt en partijen afscheid van elkaar willen nemen. Dit kan in een overeenkomst uitgewerkt worden.

DEEL B: NIEUWBOUW

B.1. Scenario's voor organiseren en financieren kinderopvang bij gezamenlijke huisvesting

In dit onderdeel komen de meest voorkomende scenario's voor realisatie van nieuwe gezamenlijke huisvesting aan de orde. Binnen de scenario's worden variaties toegepast, vaak ontstaan vanuit lokale wensen.

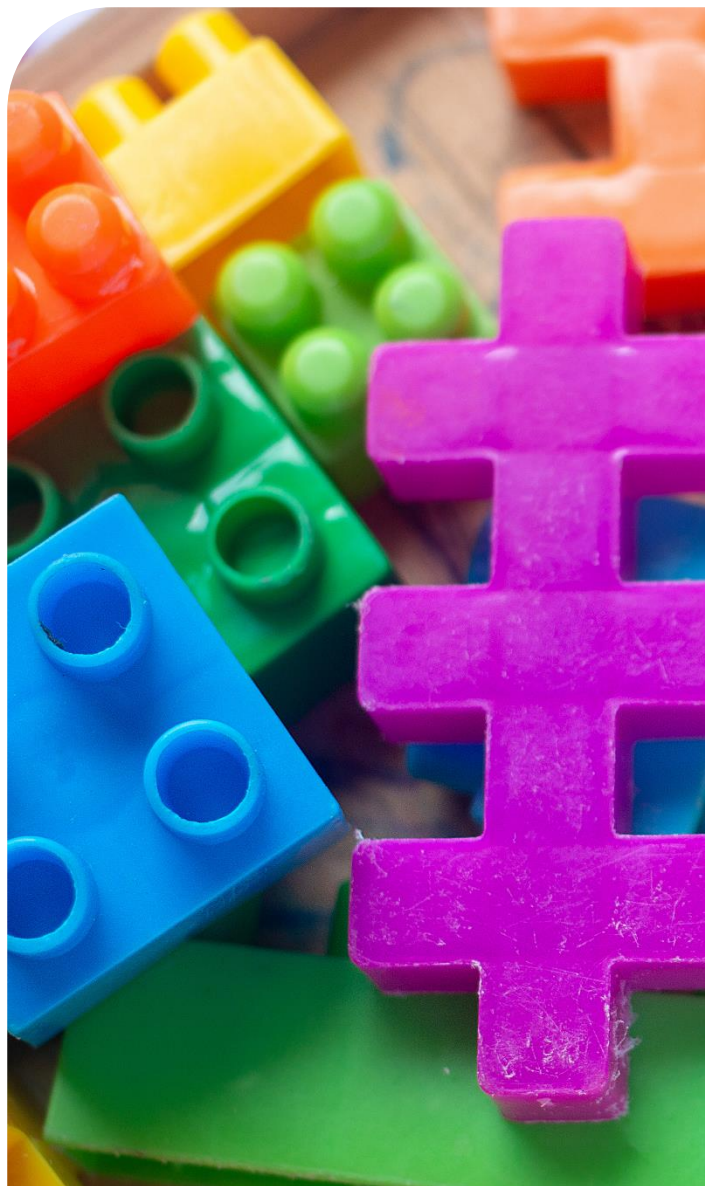
Bij nieuwbouw zijn de volgende scenario's te onderscheiden:

1. Gemeente investeert.
2. Kinderopvangorganisatie investeert in eigen ruimten.
3. Onderwijsorganisatie investeert.
4. Beheerstichting investeert.
5. Externe partij investeert.

Scenario 1: Gemeente investeert

Dit is het meest voorkomende scenario. De gemeente vult niet alleen haar wettelijke taak in met betrekking tot onderwijshuisvesting, maar investeert ook in de ruimten voor kinderopvang. Hierbij worden separate ruimtes voor dagopvang gerealiseerd. Voor de buitenschoolse opvang wordt meestal een combinatie gemaakt tussen eigen ruimten en ruimten delen met het onderwijs. Dat kunnen lokalen zijn, aula's en ook speel- en leerruimten.

Vanuit een gemeentelijk beleid wordt in deze variant een huisvestingsvoorziening gepland. De gemeente zal daarbij een regeling moeten treffen, bijvoorbeeld als onderdeel van haar eigen lokale verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Het staat de gemeente vrij om daarin tevens de gezamenlijke huisvesting als voorziening op te nemen. De gemeente kan daarvoor een overeenkomst sluiten met de betrokken onderwijsorganisatie(s) en kinderopvangorganisatie(s). De regels omtrent aanbesteding zijn verderop beschreven.



Voor deze wijze van bekostiging is er momenteel geen wettelijke grondslag. De wet en verordening voorzien niet in een zorgplicht inclusief bekostiging van gemeenten voor huisvesting van kinderopvang.

Een gemeente kan een eigen invulling geven aan de huisvestingstaak. Zo hebben verschillende gemeenten een vastgesteld Integraal Huisvestingsplan (IHP) opgenomen in hun verordening. Daarin zijn de voorzieningen die voor bekostiging in aanmerking komen geconcretiseerd in huisvestingsprojecten van het IHP. Gezamenlijke huisvesting is daar onderdeel van.

Gemeenten hebben bij deze invulling te maken met diverse wet- en regelgeving. Denk onder andere aan de regels omtrent staatsteun en aanbesteding. Dit is in bijlage 2 toegelicht.

Als de gemeente zelf investeert in de ruimten voor kinderopvang zijn er twee varianten mogelijk, namelijk:

- a) De gemeente investeert, het volledig juridisch eigendom komt bij de onderwijsorganisatie.
- b) De gemeente investeert en voert een kadastrale splitsing door. De onderwijsorganisatie krijgt het juridisch eigendom over het schooldeel. De ruimten voor kinderopvang blijven in eigendom bij de gemeente die deze verhuurt aan de kinderopvangorganisatie.

Ad a) Juridisch eigendom volledig bij onderwijsorganisatie

In dit scenario stelt de gemeente de bekostiging beschikbaar op basis van een raming en/of offerte per locatie aan de onderwijsorganisatie voor het volledige gebouw. De onderwijsorganisatie zal als juridisch eigenaar en bouwheer de uitvoering verzorgen. Het is ook mogelijk dat het schoolbestuur de gemeente vraagt om als bouwheer op te treden, omdat de specifieke expertise ontbreekt.

De gemeente bekostigt enkel de investering om het gebouw geschikt te maken. Voor het onderhoud van de ruimten voor kinderopvang zal de onderwijsorganisatie vervolgens zorgdragen. De kosten daarvan worden gedekt uit de huuropbrengsten. De onderwijsorganisatie kan deze niet dekken uit de onderwijsmiddelen, gelet op de wettelijke bestedingsbeperkingen. De gemeente zal hierbij het risico voor de school voor bijvoorbeeld leegstand van de ruimten voor kinderopvang afdekken. Daarvoor kan een overeenkomst gesloten worden tussen de gemeente en de onderwijsorganisatie.

Bij het vastleggen van de huur wordt een component voor de gemeente bepaald voor de dekking van de investeringslasten met eventueel opslagen voor onder andere het leegstandsrisico. Een ander deel van de huursom is (afhankelijk van de eigendomssituatie en beheersafspraken) voor de onderwijsorganisatie ten behoeve van de beheer-, onderhouds- en exploitatielasten van de ruimten voor kinderopvang. In de situatie dat de onderwijsorganisatie juridisch eigenaar is, zal zij de huurovereenkomst met de kinderopvangorganisatie afsluiten en wordt het deel van de huursom voor de dekking van de investering aan de gemeente afgedragen. In de gemeente Leeuwarden heeft men ervoor gekozen om niet met huur te werken, maar met een gebruiksrecht. In de kern werkt dit hetzelfde als met een huurovereenkomst.

De elementen, waaruit de huur is opgebouwd, zijn opgenomen in bijlage 1 van deze handreiking.

Ad b) Ruimten voor kinderopvang blijven eigendom gemeente

De gemeente kan er ook voor kiezen om volledig eigenaar te blijven van de ruimten voor kinderopvang. De onderwijsorganisatie wordt dan alleen eigenaar van het onderwijsdeel. Dit wordt via een kadastrale splitsing geregeld. Voordeel is dat er dan geen onderwijsbestemming rust op de ruimten voor kinderopvang en er daardoor sprake is van een reguliere huurafspraak met huurbescherming voor de kinderopvangorganisatie. De afspraken tussen de gemeente en kinderopvangorganisatie worden daarbij via een huurovereenkomst vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is het Kindcentrum De Vaart in Ter Aar (gemeente Nieuwkoop), maar ook in de gemeente Amsterdam wordt middels deze variant gezamenlijke huisvesting ontwikkeld.



Scenario 2: Kinderopvangorganisatie investeert

Naast het scenario dat de gemeente investeert in ruimten voor kinderopvang is dit een vaker voorkomend scenario. Uitgangspunt hierbij is dat er kadastrale splitsing plaatsvindt, waarbij de gemeente de ruimten voor onderwijs bekostigt. De kinderopvangorganisatie krijgt het gebouwdeel voor kinderopvang in eigendom met een appartementsrecht, meestal in combinatie met een erfpacht op de grond. De kinderopvang betaalt een koopsom tijdens de bouw of bij oplevering en daarnaast een jaarlijkse canon voor de erfpacht op de grond.

De kinderopvangorganisatie kan in het geval dat zij investeert zekerheden vragen van de gemeente als eigenaar/erfpachtgever van de grond. Zo omvat een standaardakte tot splitsing of opstal een verkoopregulerend beding in het geval partijen het appartements- of opstalrecht willen beëindigen. De gemeente heeft daarbij een recht van eerste koop, terwijl de kinderopvangorganisatie als erfpachter een aanspraak heeft op een vergoeding van de investering. Dit kan bijvoorbeeld tegen restwaarde of economische waarde.

De splitsing in appartementsrechten vraagt om de oprichting van een Vereniging van Eigenaren (VvE). Als er op de lange termijn herbestemming van het schooldeel overwogen wordt, zal er meestal ook een vraag ontstaan over het deel kinderopvang dat aangebouwd is en eigendom is van de kinderopvangorganisatie. Deze aspecten worden in de planfase van de ontwikkeling van de gezamenlijke huisvesting meegenomen.

Dit scenario is voor een beperkte groep kinderopvangorganisaties financieel haalbaar. Een grote groep kinderopvangorganisaties is financieel niet in staat om vanuit eigen middelen in één of meerdere gebouwdelen voor kinderopvang te investeren. Externe financiering is daar een hulpmiddel bij.

Scenario 3: Onderwijsorganisatie investeert

De wettelijke ruimte voor een onderwijsorganisatie om te investeren in huisvesting voor kinderopvang is zeer beperkt.

Er moet in ieder geval aan de volgende voorwaarden voldaan zijn:

- De investering mag niet uit de onderwijsbekostiging verricht worden. Deze is immers bestemd voor onderwijs.
- Er dient vooraf met de gemeente overeenstemming te zijn over de afdekking van het risico voor de exploitatie-, beheer- en onderhoudslasten bij leegstand van de ruimten voor kinderopvang.

Dit scenario komt sporadisch voor en is complex. Het is niet nader uitgewerkt in deze handreiking. Daar waar men middels deze weg gezamenlijke huisvesting wil realiseren, zal dat in goed overleg met onderwijsspecialisten, accountant en juristen uitgewerkt moeten worden.

Scenario 4: Beheerstichting investeert

Al dan niet in combinatie met een private ontwikkelaar wordt er in dit scenario een separate stichting opgericht door in ieder geval de onderwijsorganisatie en de kinderopvangorganisatie om tot gezamenlijke huisvesting te komen. Deze beheerstichting draagt zorg voor de planvorming, de realisatie, de financiering, de rol van de gemeente binnen het financieringsvraagstuk en vervolgens ook de exploitatie en het beheer van de huisvesting. De huisvesting komt daarbij in eigendom van de beheerstichting, hierbij is sprake van doordecentralisatie.

De deelnemende organisaties moeten goede afspraken maken voor zowel de samenwerking, als ook voor situaties waarbij partijen uittreden dan wel de beheerstichting beëindigd wordt. Voor de oprichting en instandhouding van de aparte rechtspersoon worden extra bestuurlijke lasten gecreëerd; de toegevoegde waarde kan vooral worden bereikt bij een zeker volume, bijvoorbeeld door binnen de stichting meerdere locaties in dezelfde opzet te ontwikkelen en te realiseren. Er dient verder rekening gehouden te worden met fiscale aspecten op het vlak van de overdrachtsbelasting, BTW en vennootschapsbelasting. Dit laatste vraagt maatwerkondersteuning van een fiscalist/accountant.

Door meerdere projecten in een beheerstichting te bundelen ontstaat er volume waardoor men meer expertise kan ontwikkelen binnen de stichting. Bij een aantal varianten binnen dit scenario wordt uitgegaan van afschrijvingsregels waarbij er sprake is van een restwaarde van de huisvesting. Solitaire onderwijshuisvesting en ook gezamenlijke huisvesting zijn echter geen courant vastgoed en daarmee is het de vraag of werken met restwaarde verstandig is. De rekening kan dan naar einde looptijd verschuiven.

Scenario 5: Externe partij investeert

Voor de investering kan eventueel ook een externe partij worden aangetrokken. Voor 2006 waren dit onder andere de woningcorporaties. Als onderdeel van wijkvernieuwing realiseerden ze brede scholen. Gekoppeld aan de renovatie of vernieuwbouw van woningen en het toevoegen van overige voorzieningen zorgde dit voor een wijkvernieuwing inclusief de benodigde voorzieningen. Vanuit regelgeving mogen woningcorporaties hier niet meer in investeren.

Indien een externe partij investeert in gezamenlijke huisvesting is het van belang dat de condities passend zijn bij de positie van onderwijs en kinderopvang. Denk hierbij aan de eigendomspositie van de huisvesting en terugbetalingsafspraken.

DEEL C: GEZAMENLIJKE HUISVESTING BIJ BESTAANDE BOUW

C.1. Inleiding

De grootste opgave qua aantallen en complexiteit zit bij de bestaande schoolgebouwen. Per jaar wordt er maar een beperkt aantal nieuwe scholen gebouwd. De plannen voor ontwikkeling van gezamenlijke huisvesting bij bestaande gebouwen is vaker onderwerp van gesprek.

Het is complexer vanwege de ruimte vraag. Het aanpassen van een solitair schoolgebouw naar huisvesting voor onderwijs en kinderopvang kan op een aantal manieren gerealiseerd worden:

1. Bestaande ruimten in het gebouw benutten, denk aan lege lokalen en de aula.
2. Bouwen van extra ruimten, denk aan een aanbouw of extra verdieping.
3. Solitaire huisvesting op of nabij het schoolplein realiseren.
4. Een combinatie van bovenstaande.

Bij bestaande bouw staat de rol en taak van de onderwijsorganisatie centraal. De onderwijsorganisatie is over het algemeen juridisch eigenaar en is daarmee de opdrachtgever/bouwheer. De onderwijsorganisatie treedt in die situatie op als verhuurder, kinderopvang als huurder. Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de onderwijsorganisatie geen risico kan aanvaarden voor kosten waar de gemeente of kinderopvang verantwoordelijk voor is.

De medewerking van de gemeente is in deze situatie vereist. De onderwijswetgeving (art 108 WPO) bepaalt dat een huurovereenkomst nietig is zonder voorafgaande instemming van de gemeente.

C.2. Ontbreken van huurbescherming

Een knelpunt bij schoolgebouwen voor de kinderopvang betreft het ontbreken van huurbescherming. De reguliere huurbescherming, opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:230a BW), is voor onderwijsgebouwen uitgesloten (artikel 107 en 108 WPO). De gemeente heeft op grond van de onderwijswetgeving de bevoegdheid leegstaande ruimte te vorderen (art 107 WPO), waarmee lopende huurovereenkomsten komen te vervallen. Vorderen kan bijvoorbeeld bij groei van de betreffende school, als een andere school ruimte nodig heeft of als een uit openbare kas bekostigde instelling ruimte nodig heeft. Tevens kan de huurovereenkomst tussen de kinderopvangorganisatie en de onderwijsorganisatie in bepaalde gevallen van rechtswege eindigen (artikel 108 WPO), bijvoorbeeld na einde van de afgesproken huurtermijn.

Deze wettelijke bevoegdheden van de gemeente vloeien voort uit het 'economisch claimrecht' van de gemeente op onderwijsgebouwen. De onderwijswetgeving wijst weliswaar de onderwijsorganisatie aan als juridisch eigenaar, maar de economische waarde van het schoolgebouw komt door wettelijke bevoegdheidsverdeling toe aan de gemeente. Dit is gerelateerd aan het feit dat de gemeente het gebouw bekostigd heeft.

In bijlage 3 is de rolverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen nader toegelicht en wordt nader ingegaan op het economisch claimrecht en juridisch eigendom.

In de kaders op de volgende twee pagina's worden mogelijkheden beschreven om de huurpositie van de kinderopvang te versterken. Er zijn twee scenario's die ervoor zorgen dat er huurbescherming ontstaat voor de kinderopvangorganisatie. De overige oplossingen zorgen weliswaar niet voor formele huurbescherming, maar geven de kinderopvang een sterkere positie in de relatie tot de onderwijsinstelling.

In het kader van de gekozen contractsvorm is het in elke situatie raadzaam na te denken over de mogelijke ontwikkelingen en hun impact op de posities en belangen van deelnemende partijen. Zo zal een af- of toename van het aantal leerlingen gevolgen hebben voor zowel de kinderopvangorganisatie, het schoolbestuur als de gemeente, die dergelijke ontwikkelingen zouden moeten meenemen in de visievorming en het beleid rondom huisvesting.

Varianten die huurbescherming bieden

A) Kadastrale splitsing

Met het doorvoeren van een kadastrale splitsing, splitst men het gebouw in twee (of meer) appartementsrechten. Dit is bij zowel nieuwbouw als bestaande bouw een mogelijkheid. De onderwijsorganisatie (het bevoegd gezag) blijft juridisch eigenaar van het ene gedeelte, de kinderopvangorganisatie kan eigenaar worden van het andere gedeelte. Ook is het mogelijk dat de gemeente eigenaar wordt van het andere gedeelte, en dit gedeelte verhuurt aan de kinderopvangorganisatie. Deze oplossing levert huurbescherming op voor de kinderopvangorganisatie, omdat de bepaling uit de WPO geen betrekking hebben op huurovereenkomsten waar de onderwijsorganisatie geen partij bij is. Per gemeente kunnen de voorwaarden rondom kadastrale splitsing en het huisnummerbesluit verschillen. Het is zaak dat men hier in de voorbereidende fase al kennis van neemt.

Deze oplossing is het meest geschikt voor situaties van structurele aard en bij enige omvang van de ruimte in het schoolgebouw.

B) Verhuur na toepassing van artikel 110 WPO – Gemeente verhuurt

Op het moment dat het schoolbestuur van een school een gedeelte van de school blijvend niet meer gebruikt, of niet meer zal gebruiken, doet de onderwijsorganisatie hiervan melding bij de gemeente. Na ondertekening van de akte (lid 1) en de inschrijving daarvan in de openbare registers verkrijgt de gemeente de eigendom van dat gedeelte. De gemeente kan dit gedeelte verhuren aan een kinderopvangorganisatie en op deze overeenkomst is de reguliere huurbescherming, opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:230a BW), van toepassing.

1. Varianten die de positie van de kinderopvang versterken

A) Verhuur na toepassing van artikel 110 WPO – Onderwijs verhuurt

Als variant op scenario 1B kan de gemeente de onderwijsorganisatie toestemming geven om het gedeelte van de school te verhuren. Deze toestemming geldt voor maximaal 3 jaar, en kan daarna met steeds 3 jaar worden verlengd. Op deze vorm van verhuur is echter geen huurbescherming van toepassing omdat de onderwijsorganisatie de verhuurder is (artikel 110, negende lid, WPO).

Het gevolg van de toepassing van artikel 110 WPO is dat het gedeelte blijvend niet meer voor het onderwijs gebruikt wordt, en de kinderopvangorganisatie de toepassing van artikel 108, tweede lid, onderdeel b, WPO niet riskeert.

B) Vaststellingsovereenkomst met meetekening door gemeente

Indien de onderwijsorganisatie (verhuurder) en de kinderopvangorganisatie (huurder) een huurovereenkomst aangaan, kunnen partijen in de overeenkomst vastleggen wat de uitgangspunten en de bedoeling van de partijen is geweest bij het aangaan van deze overeenkomst.

Partijen kunnen daarbij afspreken om de gemeente een formele rol te geven. Dat kan door een bepaling op te nemen dat de gemeente moet beoordelen of de beëindiging van de huurovereenkomst door de onderwijsorganisatie, dat het gedeelte niet nodig heeft voor het eigen onderwijs, passend is. Bovengenoemde uitgangspunten kunnen als kader bij de beoordeling van de huurovereenkomst dienen. Daarmee treedt een onafhankelijke derde in de beoordeling van de beëindiging van de huurovereenkomst. Dergelijke bepalingen mogen echter direct noch indirect het bepaalde in artikel 107 en 108 WPO doorkruisen.

C) Prestatieafspraken gemeente

De positie van de kinderopvang kan versterkt worden als de gemeente verklaart dat ze in een situatie waarbij de ruimte weer voor onderwijs benodigd is, eerst zoekt naar alternatieve oplossingen en niet direct vordert voor een andere school op grond van artikel 107 en artikel 108, tweede lid, onderdeel a, WPO. De gemeente ziet hier niet af van het vorderingsrecht, hetgeen nietig zou zijn, maar gaat wel eerst op zoek naar alternatieve oplossingen die passend moeten zijn. Hiermee krijgt de kinderopvangorganisatie niet de zekerheid die bij de huurbescherming wel verkregen wordt, maar het spreekt een intentie uit. Dit is vooral toepasbaar in situaties waarbij bekend is dat uit demografische gegevens blijkt dat er op korte termijn geen extra onderwijscapaciteit benodigd is en het om een kortstondige huurrelatie gaat voor één of twee lokalen.

In het geval dat de onderwijsorganisatie het gedeelte nodig heeft voor eigen onderwijs kan het in de huurovereenkomst de intentie afspreken om, alvorens het recht dat volgt uit artikel 108, tweede lid, onderdeel b, WPO uit te oefenen, eerst in samenwerking met de gemeente te onderzoeken of geschikte alternatieve oplossingen mogelijk zijn.

C.3. Scenario's bij bestaande huisvesting

Er is een aantal scenario's met betrekking tot het investeren in bestaande huisvesting. Bij de beschrijving gaan we uit van de meest gebruikelijke situatie bij bestaande schoolgebouwen: Er is geen kadastrale splitsing en de school is volledig juridisch eigenaar. Afwijkende situaties worden separaat toegelicht, daar waar ze frequent voorkomen.

Bij bestaande huisvesting zijn de volgende scenario's mogelijk:

1. Er is geen investering benodigd.
2. De gemeente investeert.
3. De kinderopvangorganisatie investeert.
4. De onderwijsorganisatie investeert.
5. De beheerstichting investeert.

Scenario 1: Er is geen investering benodigd

Een veel voorkomende situatie is dat er geen investeringen plaatsvinden in de bestaande huisvesting. Veelal betreft het hier leegstand in een schoolgebouw. Zoals hierboven beschreven dient de gemeente vooraf toestemming te verlenen en is het voor een bestendige invulling van belang om vooraf met alle partijen te spreken over het ontbreken van huurbescherming voor de kinderopvang (zolang deze in lijn zijn met artikel 107 en 108 van de WPO).

Belangrijk aandachtspunt in deze situatie is dat de gemeente regulier geen huursom kan bedingen. De oorspronkelijke investering van de gemeente in de huisvesting heeft in de relatie met de onderwijsorganisatie plaatsgevonden. Er is geen aantoonbare prestatie geleverd door de gemeente in relatie tot het gebruik van de ruimte door de kinderopvangorganisatie. Daarmee kan er geen huursom voor de gemeente onderbouwd worden. Deze beperking voor de gemeente is middels jurisprudentie vastgelegd (Arrest Brunssum (21 oktober 2009) en Arrest Helmond (4 juni 2014)).

Wil de gemeente in deze situatie wel een huursom vragen, dan zal ze onderstaande moeten aantonen:

1. De gemeente leidt anders een financieel nadeel.
2. De hoogte van de huur is gekoppeld aan de extra kosten die de gemeente moet maken.

Het gebouw is in de meeste situaties juridisch eigendom van de onderwijsorganisatie en deze mag na instemming van de gemeente verhuren. Daarbij zal ze een huurovereenkomst met huursom overeenkomen met de kinderopvangorganisatie. De onderwijsorganisatie heeft echter niet de initiële investering gepleegd. Een huursom ter dekking van kapitaallasten is dan ook niet van toepassing. De huursom dient voor de onderwijsorganisatie in ieder geval ter dekking van de onderhouds-, beheer- en exploitatielasten. Mogelijk spelen ook nog andere kosten een rol. Een kostendekkende huur kan in deze situatie lager uitvallen dan het tarief dat een kinderopvangorganisatie betaalt als men van een marktpartij huurt, veelal als marktconform tarief aangemerkt. Dat kan tot discussies over een gelijk speelveld leiden. Tegelijkertijd variëren ook de tarieven van commerciële verhuurders.

Oplossing ten behoeve van een gelijk speelveld

Indien er lokaal een discussie ontstaat over gelijk speelveld, kunnen onderwijs- en kinderopvangorganisaties een beleidsafspraken maken waarbij ze een passende huursafspraken maken per vierkante meter. Deze huur geldt voor alle situaties en alle organisaties. De huur dient in ieder geval de exploitatie-, beheer- en onderhoudslasten van de gehuurde ruimten te dekken.

Bovenstaande oplossing voorkomt lokale discussies, zorgt voor een gelijk speelveld, betere samenwerking en vergroot de bereidheid bij kinderopvangorganisaties om te investeren in de langtermijnrelatie.

Scenario 2: Gemeente investeert in de aanpassing

De gemeente heeft een zorgplicht met betrekking tot onderwijshuisvesting, dat geldt niet voor huisvesting voor kinderopvang. Het is dan ook niet gebruikelijk dat gemeenten voor de investering in kinderopvang zorgdragen.

Als de gemeente investeert in het gebouw ten behoeve van het onderwijs, is het een overweging om ook de ruimten voor kinderopvang daarin mee te nemen en daarmee de ambities omtrent gezamenlijke huisvesting in te vullen. Een gemeente kan dat beleidsmatig vastleggen conform hetgeen bij de situatie van nieuwbouw is beschreven.

Omdat er een aantoonbare prestatie door de gemeente geleverd wordt, kan ze een huursom bedingen van de kinderopvangorganisatie. De onderwijsorganisatie zal als juridisch eigenaar de huurovereenkomst met de kinderopvangorganisatie aangaan en de huursom innen. Ze zal het deel van de huursom ter dekking voor de investering afdragen aan de gemeente. De restant huursom dient voldoende te zijn voor de onderwijsorganisatie om de beheer-, de onderhouds- en de exploitatielasten af te dekken.

Voor alle partijen dienen de huursafspraken passend te zijn.

Zie voor meer informatie hierover bijlage 1: Factsheet huurberekening ruimten voor kinderopvang.



Scenario 3: Kinderopvangorganisatie investeert in de aanpassing

Als een kinderopvangorganisatie investeert in de aanpassing van het gebouw, dan is het van belang dat er duidelijkheid is over de termijn van gebruik. De investering dient immers door de kinderopvangorganisatie afgeschreven te worden. Aanvullend zullen er afspraken vastgelegd worden over een vergoeding voor de kinderopvangorganisatie als de huur eerder eindigt buiten haar schuld. Hierbij wordt over het algemeen gerekend met de boekwaarden van de investeringen.

In een aantal situaties is tussen onderwijsorganisatie en kinderopvangorganisatie afgesproken dat de kinderopvangorganisatie via vooruitbetaalde huur middelen vrijmaakt voor de investering. Ook dan is het aan te bevelen om afspraken te maken voor de situatie dat de huurrelatie tussentijds eindigt.

Als een kinderopvangorganisatie zelf investeert in een gebouwdeel zal ze wellicht een zakelijk recht willen vestigen. Daarmee kan ze zekerheden verkrijgen ten behoeve van haar investering. Hiervoor is voorafgaande toestemming van de gemeente vereist (art.106/108 WPO).

Scenario 4: Onderwijsorganisatie investeert in de aanpassingen

Als de onderwijsorganisatie investeert in de aanpassing voor kinderopvang kan ze geen gebruik maken van de onderwijsmiddelen. Deze situatie is daarmee gelijk aan die bij nieuwbouw.

Eventueel kan de investering plaatsvinden vanuit het vermogen dat daartoe is opgebouwd voor de invoering van de Lumpsum en vanaf 2009 zichtbaar is gemaakt in de balans. Soms zijn er nevenactiviteiten dan wel gelden van private partijen (fondsen en ouders) die tot een privaat vermogen leiden.

Als de onderwijsorganisatie wil investeren ten behoeve van kinderopvang, dan is het van belang dat ze dit vooraf bespreekt met haar accountant en aan de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR).

Als er aparte ruimte voor kinderopvang gerealiseerd wordt, loopt de onderwijsorganisatie een leegstandsrisico. Dat mag ze niet vanuit de onderwijsbekostiging opvangen. Er dient daarom vooraf met de gemeente overeenstemming te zijn over de afdekking van het risico voor leegstand (exploitatie-, beheer- en onderhoudslasten).

Scenario 5: Beheerstichting investeert in de aanpassing

Al dan niet in combinatie met een private ontwikkelaar is in deze variant eerder een separate stichting opgericht, die formeel eigenaar is geworden van de huisvesting. Eén en ander conform de beschrijving bij de nieuwbouwsituatie. In de stichting kunnen solitaire locaties en gezamenlijke huisvesting ondergebracht zijn.

De beheerstichting kan investeren in bestaande gebouwen, waarbij men het gebouw verbreedt naar gezamenlijke huisvesting. Dit kan met eigen middelen, maar ook via externe financiering.

VERANTWOORDING

Deze handreiking is samengesteld door de volgende organisaties:

Vereniging Nederlandse Gemeenten
Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang
Brancheorganisatie Kinderopvang
PO-Raad
Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang
Kenniscentrum Ruimte-OK
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De handreiking is samengesteld op basis van beschikbare informatie op het moment van schrijven. Aankomende wijzingen in de sectoren zijn niet verwerkt in de handreiking.

Dank aan Jan Schraven en Wim Lengkeek voor het leveren van de benodigde kennis en het meeschrijven en Onno Damen van ICSadviseurs dank voor het tegenlezen van de handreiking. Dank ook aan Adrie Groot die namens de Vereniging Netwerk Kindcentra heeft meegelezen en input heeft gegeven.

De handreiking biedt geen juridisch, fiscaal of bedrijfseconomisch houvast, daarvoor dient er in iedere situatie advies van accountants, fiscalisten en juristen gevraagd te worden.



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Branchevereniging
**Maatschappelijke
Kinderopvang**



Brancheorganisatie
Kinderopvang



Waarborgfonds
& Kenniscentrum
Kinderopvang

RuimteOK
kenniscentrum

BIJLAGE 1: FACTSHEET

HUURBEREKENING RUIMTES VOOR KINDEROPVANG

Inleiding

Er zijn landelijk veel vragen over wat een passende huur is voor de ruimten voor kinderopvang. Passend dient voor de investerende partij in ieder geval kostendekkend te zijn, met een opslag voor het risico en een reservering voor toekomstige investeringen. Voor de gebruiker dient het voor de lange termijn te passen in het exploitatiemodel. Het exploitatiemodel voor dagopvang is daarbij anders dan voor de buitenschoolse opvang. Om te komen tot een voor beiden passende huur dient er transparant overleg plaats te vinden.

Aanvullend geldt dat gemeenten hierbij rekening dienen te houden met de regels omtrent marktconformiteit. De wet Markt & Overheid stelt daar heldere kaders voor. Marktconforme huur dient hierbij in het licht gezien te worden van de specifieke kenmerken van de sector kinderopvang. Denk bijvoorbeeld aan de beperkte tijden van aanbod van buitenschoolse opvang.

Er kunnen situaties optreden waarbij, op basis van de investeringen, de huursom voor de kinderopvangorganisaties hoger uitvalt dan over het algemeen als marktconform wordt ervaren. Dit is te onderbouwen middels een transparante berekening. Betrokken partijen kunnen op basis van dat inzicht keuzes maken. Denk hierbij onder andere aan het plan aanpassen dan wel een hogere huursom overeenkomen.

Deze factsheet gaat uit van huur van een zelfstandige ruimte voor kinderopvang. Daar waar er sprake is van gebruik van gezamenlijke ruimten, bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang in een lokaal, moet daar rekenschap van gegeven worden. De gepresenteerde methodiek kan daar een hulpmiddel bij zijn.

Looptijd huur

Investerings in huisvesting zijn voor de lange termijn. En schoolgebouw schrijft men in een variatie van 40 tot 60 jaar af. Het gebruik is te koppelen aan de afschrijvingsperiode. Kinderopvang huurt in de regel voor 10 jaar en bij ongewijzigde omstandigheden zal de huurovereenkomst verlengd worden. De meeste locaties zijn langdurig in gebruik voor opvang. De huurberekening voor kinderopvang in gezamenlijke huisvesting kan uitgaan van de langere afschrijvingstermijn.

Onderstaand een weergave van een model waarmee de huur voor zowel bestaande huisvesting als bij nieuwbouw berekend kan worden. Op de website van Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang staat dit model als een interactieve tool waarbij op basis van de eigen uitgangspunten een huursom berekend kan worden.

Huurberekening ruimten voor kinderopvang

Stichtingskosten

Bouwkosten	
Stichtingskosten bouw totaal project	
Omvang totaal project in m ² bruto vloeropp.	
Stichtingskosten bouw per m ² totaal project	
Ruimten voor dagopvang in m ²	
Stichtingskosten bouw dagopvang	
Grondkosten	
Grondkosten totaal project	
Omvang totaal project in m ² bruto vloeropp.	
Grondkosten per m ² totaal project	
Ruimten voor dagopvang in m ²	
Grondkosten dagopvang	
Totale stichtingskosten dagopvang	

Huursom stichtingskosten dagopvang

Uitgangspunten	
Basisberekening	annuïtair
Looptijd afschrijving	
Rente kapitaalslasten en risico- opslag	%
Huursom annuïteit	
Huursom per m ²	
Aanvullende kosten	op jaarbasis
Aandeel OZB kdv	
Verzekeringspremie	
Reservering onderhoud	
Energie	
Totaal aanvullende kosten per jaar	

BIJLAGE 2: WET- EN REGELGEVING VOOR GEMEENTEN

Als de gemeente investeert in de huisvesting voor kinderopvang heeft ze met specifieke wet- en regelgeving te maken. Deze wordt onderstaand kort toegelicht.

Aanbesteding

Met ingang van 2012 is de Aanbestedingswet in werking getreden, waarbij regels zijn ondergebracht die de overheid in acht moet nemen bij de inkoop van diensten en het aanbesteden van werken. Voor de realisatie van de gezamenlijke huisvesting zal dan ook een voorgeschreven selectieprocedure moeten worden doorlopen, alvorens een opdracht tot ontwerp en/of bouw kan worden verleend. Deze wetgeving geldt zowel voor de gemeente als voor de onderwijsorganisatie, wanneer de gemeente de bouw voor meer dan 50% bekostigt.

Uit deze wetgeving vloeit **geen verplichting** voort om een (openbare) procedure te volgen in de selectie van de kinderopvangorganisatie(s). De kinderopvangorganisatie levert immers diensten aan de ouders en niet aan de gemeente of de onderwijsorganisatie. Met de gemeente en/of de onderwijsorganisatie zal de kinderopvangorganisatie slechts een huurrelatie aangaan.

De basis van de samenwerking is inhoudelijk en niet financieel. Bij de keuze voor een partner kan er worden gekozen voor een informele vorm van aanbesteding: welke organisatie kan de beste invulling geven aan de samenwerking en aan kindontwikkeling?

Bij de keuze van een kinderopvangorganisatie is het voor de gemeente belangrijk om te weten of er sprake is van een organisatie die naast inhoudelijk ook bedrijfsmatige continuïteit biedt.

Staatssteun

Mag de gemeente investeren in ruimten voor de private markt? Vanuit de regelgeving omtrent staatssteun en de vele casussen die gerealiseerd zijn, blijkt dat dit geoorloofd is zolang er met marktconforme condities wordt gewerkt. Dat wordt in de praktijk gerelateerd aan de hoogte van de huursom. Hierbij dienen ook de overige huurcondities, zoals looptijd, in acht genomen te worden.

Wet Markt & Overheid

De wet Markt & Overheid dient er toe om oneerlijke concurrentie te voorkomen door de overheid. Deze wet bevat vier gedragsregels, kort geformuleerd zijn deze:

- Alle kosten moeten doorbelast worden.
- De overheid mag de eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen.
- Een beperking in gebruik van verkregen gegevens.
- Functiescheiding voor bepaalde functionarissen.

Gemeenten moeten zich aan deze vier regels houden, hetgeen bij de ontwikkeling van gezamenlijke huisvesting mogelijk is.

Schaars recht

Waar een overheid een beperkt aantal rechten aan private partijen kan toekennen is er sprake van schaars recht. Schaars betekent in deze dat er meer vraag is dan aanbod. Bij gezamenlijke huisvesting van onderwijs en kinderopvang kan dat spelen bij de ruimte voor kinderopvang. Stel dat de gemeente beleid kan maken op de maximale capaciteit van de kinderopvang dan zou er sprake kunnen zijn van schaars recht.

Kinderopvang is een vraaggestuurde sector. Gemeenten kunnen daarbij geen beleid maken op de capaciteit kinderopvang. Een kinderopvangorganisatie kan een locatie starten als de bestemming voldoet. Uiteraard gelden wel de regels rondom brandveiligheid en dergelijke. Schaars recht speelt geen rol bij de ontwikkeling van gezamenlijke huisvesting en de rol van de gemeente daarin.

Effecten van het “Didam arrest”

Het Didam-arrest van de Hoge Raad ziet op privaatrechtelijke overeenkomsten en handelingen. De gemeente maakt bij het voorzien in onderwijshuisvesting en bij het verlenen van toestemming voor bijvoorbeeld verhuur, vervreemding of bezwaring van een dergelijke voorziening, gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden. In dergelijke situaties is het bevoegd gezag de juridisch eigenaar en handelt deze als privaatrechtelijke rechtspersoon, die niet gebonden is aan publiekrechtelijke normen, Hieruit volgt dat het Didam-arrest in deze gevallen niet relevant is. Het arrest ziet alleen op gevallen waarin de gemeente privaatrechtelijke handelingen uitoefent, dat is in bovengenoemde situatie niet het geval.

Aangezien dit arrest recent is gewezen, zal de komende periode de (verdere) consequenties voor de relatie tussen gemeente, bevoegd gezag en kinderopvangorganisatie in de jurisprudentie worden uitgekristalliseerd. In ieder geval is het Didam-arrest van toepassing in de gevallen waarin de eigendom volledig is teruggevloeid naar de gemeente, en de gemeente als juridisch eigenaar het onroerend goed zonder tussenkomst van het bevoegd gezag verhuurt of verkoopt aan derden, zoals een kinderopvangorganisatie. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de eigendom kadastraal wordt gesplitst, en een gedeelte daarvan in eigendom van de gemeente komt. De publiekrechtelijke bevoegdheden zoals deze voortvloeien uit de onderwijswetgeving zijn dan niet langer van toepassing. De gemeente handelt dan als privaatrechtelijke partij, en volgens het arrest moet de gemeente dan ook publiekrechtelijke normen, zoals het gelijkheidsbeginsel, en een passende mate van transparantie in acht nemen en een selectiemethode aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria hanteren.

BIJLAGE 3: FACTSHEET

BASISINFORMATIE PRIMAIR ONDERWIJS

Aantal scholen en schoolbesturen

Aantal scholen: 6.131

Aantal besturen: 938

Bron: OCW

Bekostiging van het primair onderwijs

De bekostiging loopt via twee stromen, namelijk:

- 1) Via het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt er voor onderwijshuisvesting een bedrag in het gemeentefonds beschikbaar gesteld. Dit bedrag is niet geormerkt en daarom niet één op één te herleiden.

Met deze middelen is de gemeente verantwoordelijk voor:

- Nieuwbouw, uitbreiding, eerste inrichting
- Tijdelijke huisvesting
- Calamiteiten (waaronder vandalisme, brand, stormschade) Verzekering
- Constructiefouten

Op de site van de PO-Raad staat een rekentool (Gemeentefonds uitkering onderwijshuisvesting) die schoolbesturen inzicht geeft in de hoogte van de uitkering.

- 2) Via het ministerie van OCW ontvangt de onderwijsorganisatie als bevoegd gezag voor een bekostigde school een vergoeding voor 'materiele instandhouding'. De basis hiervoor is momenteel een berekening die jaarlijks op basis van de teldatum van 1 oktober wordt vastgesteld. Op grond van de wet vereenvoudiging bekostiging PO wordt dit gewijzigd, waardoor per 1 januari 2023 de teldatum verschuift naar 1 februari en het bedrag niet meer in diverse componenten te verdelen is. De effecten daarvan worden op dat moment in een geactualiseerde versie van deze handreiking verwerkt.

Voor de berekening geldt als grondslag het aantal leerlingen. Deze middelen zijn onder andere voor:

- Het totale onderhoud
- Aanpassing
- Onderwijskundige vernieuwing
- Exploitatie (onderhoud, energie, beheer)
- Heffingen

Economisch en juridisch eigendom

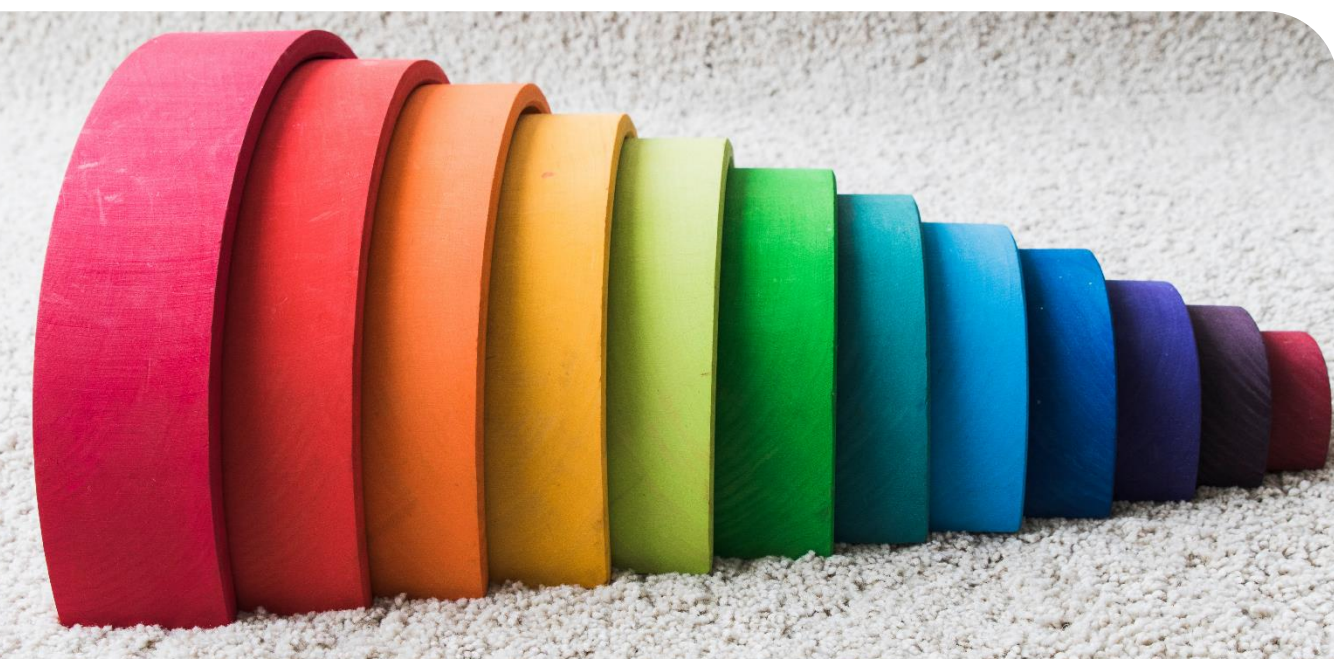
Normaal gesproken ontvangt een onderwijsorganisatie een gebouw in juridisch eigendom (WPO art 103). Het heeft vervolgens de plicht het te onderhouden (WPO art 106). De gemeente behoudt het economisch claimrecht en kan leegstand vorderen. De gemeente heeft een beslissende stem bij verhuur van ruimten (WPO art 107/108). Als een gebouw niet meer als schoolgebouw gebruikt wordt dient het gebouw weer 'teruggegeven' te worden aan de gemeente (WPO art 110).

Split incentive

De splitsing van de verantwoordelijkheden en middelen over gemeenten en schoolbesturen wordt ook wel 'split incentive' genoemd. Een negatief effect hiervan is dat investerings- en exploitatiebeslissingen moeilijker op elkaar afgestemd worden: voor gemeenten telt een zo laag mogelijke investering, voor besturen een zo gunstig mogelijke exploitatie (energie, onderhoud en beheer). In de praktijk kan dit elkaar tegenwerken: een goedkoop verwarmingssysteem in aanschaf kan in de praktijk duur zijn qua energie en onderhoud.

Investeringsverbod

Het investeringsverbod is in 2006 ingesteld om te voorkomen dat onderwijsorganisaties de vergoeding voor materiële instandhouding gebruiken om te investeren in gebouwen daar waar de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Met het investeringsverbod is het schoolbesturen wettelijk verboden rijksmiddelen te besteden aan 'vierkante meters', of het nu om uitbouw, verbouw of nieuwbouw gaat. Hiervoor is de gemeente verantwoordelijk. Die heeft de zorgplicht om bij nieuwbouw te financieren, minimaal tot aan het niveau van het huidige Bouwbesluit.



Doordecentralisatie

Doordecentralisatie is het feitelijk verleggen van de verantwoordelijkheden van de gemeente op het gebied van de huisvesting naar de besturen. Hiervoor bestaat een wettelijke basis in art 76v WVO/ art 111 WPO. Het is daarmee een wettelijk toegestane vorm van bekostiging waarbij de geldstromen voor de huisvesting via gemeente en schoolbesturen samenkomen bij de onderwijsorganisatie. Dat lost het probleem van de split-incentive grotendeels op. Met de middelen die het bestuur op deze wijze ontvangt, kan bepaald worden hoe, of en wanneer voor nieuwbouw of renovatie gekozen wordt. Daarnaast is het bestuur uiteraard ook verantwoordelijk voor verzekeringen/OZB/1e inrichting, constructiefouten en calamiteiten.

In principe geldt doordecentralisatie ook voor het economisch claimrecht, alleen zullen er afspraken gemaakt moeten worden over teruglevering van het gebouw wanneer een school bijvoorbeeld ophoudt te bestaan.

De doordecentralisatie moet in een duidelijke overeenkomst worden vastgelegd, waarbij de voorwaarden helder omschreven worden. Vervolgens ontvangt het bestuur jaarlijks een vergoeding van de gemeente waarmee het bestuur de huisvesting kan bekostigen. Er bestaan verschillende vormen van doordecentralisatie: van gedeeltelijk tot volledig en van individueel tot collectief.

BIJLAGE 4: FACTSHEET

BASISINFORMATIE KINDEROPVANG

Aantal organisaties en locaties

Aantal locaties dagopvang:	9.059
Aantal locaties buitenschoolse opvang:	7.615
Aantal locaties gastouderopvang:	21.952
Aantal organisaties:	3.400 (incl. gastouderbureaus)

Bron: LRK 2021

Kinderopvang is een vraaggestuurde sector. Kinderopvangorganisaties factureren rechtstreeks bij ouders. Een kinderopvangorganisatie mag daarbij zelf bepalen welk uurtarief zij rekent aan de ouders. Marktwerving heeft een regulerend effect op de hoogte van de tarieven.

Ouders krijgen een fiscale inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor de kosten van opvang (kinderopvangtoeslag). Aan de tegemoetkoming zitten restricties middels een maximum uurprijs die jaarlijks vastgesteld wordt voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Er zijn een aantal uitzonderingen op de rechtstreekse factuurrelatie tussen ouder en kinderopvangorganisatie, denk aan het doelgroepenbeleid vanuit gemeenten.

Kinderopvangorganisaties kunnen zelf een organisatievorm bepalen. Denk hierbij aan stichtingen, besloten vennootschappen, vennootschappen onder firma's of eenmanszaken. De keuze daarin wordt bepaald door het profiel, vanuit fiscaliteiten en vanwege risicoafdekking. Een ondernemer in de kinderopvang loopt zelfstandig risico als het financieel niet goed gaat met de organisatie. Een rechtsvorm kan daarbij het persoonlijk risico beperken.

Voor investeringen in onder andere huisvesting wordt gebruik gemaakt van eigen middelen dan wel externe financiering. De meeste locaties in de kinderopvang zijn huurlocaties, slechts een beperkt deel is eigendom. Over het algemeen wordt daar de 80/20 regel voor gehanteerd: 80% is huur en 20% is eigendom.